

LUCIANE APARECIDA FIIPINI STOBE

**ESTADO FISCAL E CIDADANIA SOLIDÁRIA:  
A VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ÀS ESFERAS  
LOCAIS DE PODER**

Tese submetida ao Programa de  
Doutorado da Universidade Federal  
de Santa Catarina para a obtenção  
do Grau de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Ubaldo Cesar  
Balthazar

Florianópolis  
2016

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária  
da UFSC.

STOBE, LUCIANE APARECIDA FILIPINI  
ESTADO FISCAL E CIDADANIA SOLIDÁRIA: A  
VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ÀS ESFERAS  
LOCAIS DE PODER / LUCIANE APARECIDA FILIPINI  
STOBE; orientador, DR. UBALDO CESAR BALTHAZAR -  
Florianópolis, SC, 2016.  
301 p.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de  
Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídica.  
Programa de Pós Graduação em Direito.

Inclui referências

1. Direito. 2. Estado fiscal. 3.Vinculação  
de receita tributária. 4. Espaços locais de  
poder. 5. Solidariedade existencial. I.  
BALTHAZAR, DR. UBALDO CESAR. II. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós  
Graduação em Direito. III. Título.

LUCIANE APARECIDA FILIPINI STOBE

**ESTADO FISCAL E CIDADANIA SOLIDÁRIA:  
A VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ÀS ESFERAS  
LOCAIS DE PODER**

Esta Tese foi julgada adequada para obtenção do Título de “Doutor”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Doutorado em Direito – DINTER/CAPES

Florianópolis/SC, 14 de dezembro de 2016.

---

Prof. Dr. Arno Dal Ri Júnior  
Coordenador do Curso

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Ubaldo Cesar Balthazar  
Orientador - Presidente  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

Prof. Dr. Ricardo Anderle  
Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (CESUSC)

---

Prof. Dr. Rodrigo Bousfield  
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

---

Prof. Dr. Fabio Pugliese  
Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)

---

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

---

Prof. Dr. Samuel da Silva Mattos  
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)



Este trabalho é dedicado ao meu filho  
Lucas Stobe – nascido na pós-  
modernidade.



## AGRADECIMENTOS

Muitos merecerem agradecimentos, porque durante estes quatro anos de doutoramento não me deixaram sozinha:

Meu orientador, Dr. Ubaldo Cesar Balthazar, porque na prática me ensinou a ser livre e responsável. Mas, traçou-me a rota e manteve o mar tranquilo, com sua experiência técnica fenomenal e sua capacidade humana inexplicável.

Meu marido, Valdecir Stobe, o porto mais seguro de minha vida.

Meu Lucas, o farol que mostra que é preciso navegar.

Minha família, em especial, meus pais, Luiz e Inelbe Filipini, sem os quais não haveria embarcação. Fundamentais.

Todos aqueles que entenderam que em alguns momentos precisei ancorar o barco e ficar só. Aos que me ajudaram remar.

E àqueles que ficaram na margem, esperando minha chegada.

À UNOCHAPECO, meu local de embarque na vida acadêmica; minha universidade comunitária. E à UFSC, o porto no qual ancorei para me capacitar.

Minha gratidão se expressa na certeza de que não existe humanidade na solidão.

Ao Espírito Santo, companheiro de jornada, audível e interventor em momentos imprescindíveis.

Meu Deus! O barco nem navegaria sem teu consentimento.





“Quem sabe não seria um remédio manter-se, como no passado, ombro a ombro e marchar unidos? Quem sabe se, caso os poderes individuais, tão frágeis e impotentes isoladamente, fossem condensados em posições e ações coletivas, poderíamos realizar em conjunto o que ninguém poderia realizar sozinho? Quem sabe... (BAUMAN, 2001, p. 44).



## RESUMO

Norteia-se a pesquisa pela problemática da possibilidade jurídica de vinculação de parcela da receita tributária dos impostos às decisões das esferas locais de poder, quanto à alocação da despesa pública. Levanta-se como hipótese que a vinculação de parcela da receita tributária dos impostos às decisões das esferas locais de poder apresenta-se como um meio para concretizar a solidariedade, por meio de uma cidadania fiscal ativa, exercida de forma direta. O objetivo geral é verificar a possibilidade jurídica de vinculação de parcela da receita tributária dos impostos às esferas locais de poder. A pesquisa está estruturada em quatro capítulos, cumprindo cada qual o finalidade de responder a um dos objetivos específicos propostos, conforme segue: Capítulo I - “O Estado fiscal no Estado Democrático de Direito”, visa-se compreender a partir da Teoria do Dever Fundamental de pagar impostos, elaborada pelo jurista português José Casalta Nabais, a natureza do Estado Fiscal; Capítulo II - “Orçamento público e receita tributária”, objetiva estudar o orçamento como mecanismo relacional entre a receita e a despesa pública; Capítulo III - “A cidadania nas esferas locais de poder”, quer-se aferir se o modo do exercício da democracia no Brasil coaduna-se com o exercício da cidadania na sociedade pós-moderna; e Capítulo IV - “O direito/dever de solidariedade existencial: a outra face do direito à cidadania fiscal, dada pelo vínculo fundamental com o dever de pagar impostos”, desenvolvido no sentido de demonstrar que a vinculação de percentuais da receita tributária dos impostos às esferas locais de poder é um caminho para a efetivação do princípio da solidariedade, pela via da cidadania fiscal. Por fim demonstra-se a tese de que na sociedade pós-moderna, o orçamento solidário (a vinculação de parte da receita tributária dos impostos às escolhas das esferas locais de poder - conselhos) é o vínculo que une o direito à cidadania fiscal ao direito/dever correlato de solidariedade existencial, num Estado Fiscal Social.

**Palavras-chave:** Estado fiscal. Vinculação de receita tributária. Espaços locais de poder. Solidariedade existencial.



## ABSTRACT

The research is guided by the problem of the legal possibility of linking portion of the tax revenue from tax decisions of local spheres of power, as the allocation of tax collection. It arises as a hypothesis that the share of linking the tax revenue from tax decisions of local spheres of power is presented as a means to achieve solidarity through an active fiscal citizenship, exercised directly. The overall objective is to verify the legal possibility of linking portion of the tax revenue of taxes to local spheres of power. The research is structured in four chapters, fulfilling each the purpose of responding to one of the proposed specific objectives, as follows: Chapter I – “The Fiscal State in the Democratic State”, it is intended to understand from the Fundamental Duty Theory paying taxes, established by the Portuguese lawyer José Casalta Nabais, the nature of the State tax; Chapter II – “Public budget and tax revenue”, aims to study the budget as relational mechanism between revenue and public expenditure; Chapter III – “Citizenship in local spheres of power”, you want to assess whether the manner of the exercise of democracy in Brazil is consistent with the exercise of citizenship in post-modern society; and Chapter IV – “The right/duty of existential solidarity: the other face of the right to tax citizens, given the fundamental link with the duty to pay taxes”, designed to demonstrate that the linking of tax revenue to local spheres of power it is a way for the realization of the principle of solidarity, by means of fiscal citizenship. Finally demonstrates the thesis that in post-modern society, solidarity budget (linking the tax revenue from taxes to the choices of the local spheres of power) is the bond that unites the right to tax citizens the right/duty correlative of existential solidarity, a Social Fiscal State.

**Keywords:** Fiscal State. Tax revenue linkage. Local spheres of power. Existential solidarity.



## RESUMEN

Guías para investigar el problema de la posibilidad legal de que una parte de los ingresos fiscales de las decisiones fiscales de las esferas locales de poder, como la asignación de almacenamiento. Surge como hipótesis que la proporción de la vinculación de los ingresos fiscales de las decisiones fiscales de las esferas locales de poder se presenta como un medio para lograr la solidaridad a través de una ciudadanía fiscal activa, ejercido directamente. El objetivo general es el de verificar la posibilidad legal de vinculación de parte de los ingresos fiscales de los impuestos a las esferas de poder locales. La investigación es la estructura en cuatro capítulos, cada uno cumpliendo la finalidad de dar respuesta a uno de los objetivos específicos propuestos, de la siguiente manera: Capítulo I – “El Estado de impuestos en Estado Democrático de Derechos”, se pretende comprender desde la Teoría deber fundamental el pago de impuestos, establecidos por el jurista portugués José Casalta Nabais, la naturaleza del Estado de impuestos; Capítulo II – “Presupuesto público y los ingresos fiscales”, tiene como objetivo estudiar el presupuesto como mecanismo de relación entre los ingresos y los gastos públicos; Capítulo III – “La ciudadanía en las esferas locales de poder”, se quiere evaluar si la forma del ejercicio de la democracia en Brasil es consistente con el ejercicio de la ciudadanía en la sociedad post-moderna; y el Capítulo IV – “El derecho/deber de solidaridad existencial: la otra cara del derecho a gravar los ciudadanos, dado el vínculo fundamental con la obligación de pagar impuestos”, diseñados para demostrar que la vinculación de los ingresos fiscales a las esferas de poder locales se trata de un camino para la realización del principio de solidaridad, a través de la ciudadanía fiscal. Por último demuestra la tesis de que en la sociedad post-moderna, el presupuesto de la solidaridad (que enlaza los ingresos fiscales de los impuestos a las decisiones de las esferas locales de alimentación) es el lazo que une el derecho a gravar los ciudadanos el derecho/deber correlativa de la solidaridad existencial, el Estado de impuestos Social.

**Palabras clave:** Estado de impuestos. La asignación de ingresos de impuestos. Las esferas locales de alimentación. Solidaridad existencial.





## **LISTA DE SIGLAS**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e Caribe  
CF – Constituição Federal  
CIAT – Centro Interamericano das Administrações Tributárias  
CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico  
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito  
CTN – Código Tributário Nacional  
DCUs – Despesas Correntes da União  
DREM – Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios  
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste  
FEF – Fundo de Estabilização Fiscal  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIES – Fundo de Financiamento Estudantil  
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste  
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte  
FPE – Fundos de Participação dos Estados  
FPM – Fundos de Participação dos Municípios  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação  
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IE – Imposto de Exportação  
II – Imposto de Importação  
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social  
IOF – Imposto sobre Operações Relativas  
IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados  
IPTU – Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana  
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores  
IR – Imposto de Renda

ISF – Imposto de Solidariedade sobre a Fortuna  
ISS – Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Inter vivos  
ITR – Imposto Territorial Rural  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA – Lei Orçamentária  
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal  
MP – Medida Provisória  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OP – Orçamento Participativo  
OPS – Orçamentos Participativos  
PEC – Projeto de Emenda Constitucional  
PIB – Produto Interno Bruto  
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida  
PNAA – Programa Nacional de Acesso à Alimentação  
PPA – Plano Plurianual  
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
RCLU – Receita Corrente Líquida da União  
RTT – Regime Tributário de Transição  
SOF – Secretaria de Orçamento Federal  
SUS – Sistema Único de Saúde  
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária da Região de Chapecó

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO I – ESTADO FISCAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO .....</b>	<b>31</b>
1.1 Estado fiscal .....	31
1.2 Federação: autonomia e independência.....	38
1.3 Princípio Republicano .....	52
1.4 O poder de tributar .....	63
1.5 O dever fundamental de pagar impostos .....	69
1.6 Função social do imposto.....	76
<b>CAPÍTULO II – ORÇAMENTO PÚBLICO E RECEITA TRIBUTÁRIA .....</b>	<b>87</b>
2.1 Receita tributária .....	87
2.2 Repartição das receitas tributárias .....	100
2.3 Destino da arrecadação tributária .....	112
2.4 Vinculação de receita tributária.....	124
2.5 Orçamento público .....	130
<b>CAPÍTULO III - A CIDADANIA NAS ESFERAS LOCAIS DE PODER.....</b>	<b>143</b>
3.1 Democracia representativa: representação política e legitimidade .....	143
3.2 Democracia participativa: organização popular .....	158
3.3 Cidadania: direitos e deveres do cidadão contribuinte .....	168
3.4 Esferas locais de poder: democracia e pertencimento .....	176
3.5 Pluralismo na sociedade pós-moderna .....	183
<b>CAPÍTULO IV – A VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ÀS ESFERAS LOCAIS DE PODER: UM CAMINHO PARA A EFETIVAÇÃO DO DEVER DE SOLIDARIEDADE, PELA VIA DA CIDADANIA FISCAL .....</b>	<b>193</b>
4.1 A fraternidade – um slogan revolucionário francês.....	193
4.2 A ausência da solidariedade na sociedade pós-moderna .....	204
4.3 O resgate da solidariedade pela via da fiscalidade .....	210
4.4 A conquista do coletivo: a comunidade como agente decisório do destino de percentuais da arrecadação dos impostos e a vinculação da receita tributária às decisões das esferas locais de poder .....	219
4.5 O direito/dever de solidariedade existencial: a outra face do direito à cidadania fiscal, dada pelo vínculo fundamental com o dever de pagar impostos .....	241
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>253</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>269</b>



## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa intenta rediscutir o modelo de escolha do destino da arrecadação tributária de um percentual dos impostos, nas esferas locais de poder. O tema envolve imprescindivelmente dois institutos: o modelo de Estado e a tributação e é motivado pela intenção de identificar um ponto de encontro entre o Estado Fiscal Social e a sociedade pós-moderna que permita construir um conceito de solidariedade consoante à cidadania ativa.

Norteia-se a pesquisa pela problemática da possibilidade jurídica de vinculação de parcela da receita tributária dos impostos às decisões das esferas locais de poder como instrumento a favor da cidadania.

Levanta-se como hipótese que a vinculação de parcela da receita tributária dos impostos às decisões das esferas locais de poder apresenta-se como um meio de emersão da solidariedade, no exercício de cidadania fiscal ativa, exercida de forma direta.

O primeiro capítulo intitulado “O Estado fiscal no Estado Democrático de Direito” tem por escopo apresentar a teoria de base. Adota-se como linha condutora da pesquisa a Teoria do Dever Fundamental de Pagar Impostos, desenvolvida pelo jurista português José Casalta Nabais.

Ao justapor a teoria de base, desenvolvida consoante o cenário português, ao modelo tributário brasileiro, busca-se identificar os elementos históricos responsáveis pela formação do Estado Fiscal Social, republicano e federado vigente no Brasil.

Opta-se por tomar o conceito de Estado que permita relacionar o poder de tributar e o dever de pagar impostos a um modelo de destino de receita tributária que alveje o bem comum, definido este de forma democrática. É neste sentido, que se adota o conceito de Estado trazido por Léon Duguit (1928), que o entende como um prestador de serviços públicos.

É sabido que o Estado contemporâneo ampliou em muito sua atuação e finalidade, apresentando-se como agente regulador e interventor. As atuais feições do não são incompatíveis com o Estado prestador, justificando assim a possibilidade de adoção do conceito.

A partir desta conjugação - Estado fiscal prestador - pode-se compreender o modelo de Estado Social Fiscal vigente no Brasil, que ao possuir poder de tributar tem a obrigação constitucional de utilizar o imposto no cumprimento de sua função social, ditada pelo Estado Democrático de Direito.

Importa dizer que a nomenclatura Estado social não é tomada,

nos moldes do *welfare state*, de cunho clientelista. O Estado social, na demarcação da Constituição Brasileira, que o tem por Estado Democrático de Direito, é tido como um garantidor de direitos fundamentais que se conquistam no campo de luta do processo de participação democrática.

O papel do Estado ganha importância operacional na execução de serviços públicos indispensáveis à garantia da condição humana na sociedade pós-moderna, o que se define como procura existencial para o publicista alemão Ernst Forsthoff.

A atuação do Estado tem custos públicos para garantir ou viabilizar direitos. O cidadão/contribuinte é o responsável por prover os cofres públicos de recursos necessários à execução das políticas públicas. Há uma responsabilidade individual de cooperação para o coletivo que opera pela via do imposto – a base de sustentação do Estado fiscal.

Para compreender a natureza jurídica dos tributos sobre os quais se esteia o Estado, nesta tese, adota-se a classificação dos tributos em vinculados e não vinculados, defendida por Geraldo Ataliba (2009). Esta classificação dicotômica permite aproximar o modelo brasileiro da teoria portuguesa de Nabais (2012).

Com vistas ao destino da arrecadação estudam-se as cinco espécies tributárias constitucionalmente reconhecidas no Brasil: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições especiais e empréstimos compulsórios.

No item 1.2, ao tratar-se do federalismo, utiliza-se a matriz norte-americana para entender o surgimento do modelo federado, o que se faz inicialmente com a leitura de “Os artigos federalistas”, de James Madison, Alexander Hamilton e John Jay (1993), para colher as impressões daqueles que viveram o momento revolucionário.

O estudo da história brasileira é feito na tentativa de compreender o federalismo nacional imperfeito, que nasce da segregação do Estado unitário em Estado federado, mantendo a centralidade na União. A leitura dos escritos de Rui Barbosa (1946) contribui em muito com a compreensão deste federalismo *às avessas*.

O modelo federado é uma forma de divisão territorial do poder, que implica autonomia no vetor político, administrativo, de personificação e financeiro. A partir deste conceito, busca-se compreender qual mecanismo garante a autonomia, destacando-se a competência tributária e a repartição de receitas, tomados como bases para um federalismo de cooperação. Mas, aponta-se também a forte centralização de recursos públicos na União, decorrente da forma

originária da composição do federalismo brasileiro marcado por assimetrias de fato.

Apesar das peculiaridades indicadas, o estudo da federação é desenvolvido no intuito de encontrar neste modelo a vantagem da descentralização do poder, que o aproxima da comunidade, especialmente pela autonomia dos municípios.

Visa-se compreender, a partir do princípio republicano, como a comunidade está legitimada ao exercício do poder descentralizado pelo modelo federado de Estado. Traz-se dos filósofos Aristóteles, Rousseau e Montesquieu as primeiras impressões republicanas. Mas é em Geraldo Ataliba (1985) que a tese assenta a República como “coisa do povo” e princípio estruturante de todo sistema jurídico brasileiro.

Este olhar sobre a República esteia a compreensão da imprescindível necessidade do povo participar das decisões de alocação de recursos públicos, que lhes pertence.

Novamente, é a história do Brasil que irá desvendar o distanciamento entre o povo e o poder. Pois, a República brasileira (1889) nasce descolada das urnas, eclode banhada de militarismo, sem programas e firmada na teoria positivista e, segue-se por um regime de autoritarismo.

A esperança do encontro entre a República e o povo é buscada na Constituição Federal de 1988. O estudo apresenta as características desta forma de governo na intenção de encontrar fundamento, na supremacia da vontade popular, para sustentar a participação direta do povo na escolha dos destinos da arrecadação dos impostos. Visualiza-se na forma republicana o forte aspecto de poder compartilhado e corresponsável, um dos esteios para o dever de solidariedade.

A República, na sociedade pós-moderna, precisa ser vista sob a ótica dos sujeitos coletivos. A compreensão deste novo paradigma de república participativa é dada por José Isaac Pilati (2013b).

Nos dois últimos itens do capítulo primeiro, discorre-se sobre a relação Estado e contribuinte, no intuito de demonstrar que o poder de tributar é um poder constitucional que corresponde a um dever fundamental de pagar impostos. Intenta-se compreender a gênese do poder de tributar e os limites deste, que são moldados constitucionalmente.

Em José Casalta Nabais (2007) busca-se o fundamento teórico dos deveres fundamentais, como a face oculta dos direitos fundamentais. Segue-se com um estudo das características dos deveres fundamentais, para verificar o enquadramento do dever de pagar impostos no Brasil como um dever fundamental. Quer-se entender este dever como

decorrente da existência e funcionamento da comunidade, organizada em Estado. Um dever que possibilita a realização da dignidade humana, pelo fato do sujeito ser membro integrante da comunidade que ajuda a custear, com vistas ao bem comum. Visualiza-se aí uma conexão entre a liberdade e a participação política.

Para finalizar o Capítulo I, buscam-se na Constituição Federal elementos capazes de definir a função político-social do imposto no Brasil. Estuda-se a natureza jurídica do imposto, como tributo não vinculado, cuja receita não afetada permite o custeio da atuação estatal. Objetiva-se compreender como tal tributo, revestido de característica fiscal e, por vezes, extrafiscal, prestasse a intervir na economia, (des)estimular condutas e redistribuir riquezas. Discute-se, por fim, qual o modelo de custeio justapõe-se ao Estado social e democrático.

No Capítulo II, denominado “Orçamento público e receita tributária” tem-se por objetivo estudar o orçamento como mecanismo relacional entre a receita e a despesa pública.

As análises da receita tributária e seu destino ficam restritas ao cenário brasileiro, tendo em vista a necessária compreensão do sistema a partir da legislação nacional. Faz-se uma análise da forma de captação da receita tributária, a partir das espécies de tributos constitucionalmente estabelecidas e das competências tributárias e financeiras de cada ente federado.

O estudo da composição da receita derivada perpassa a compreensão histórica dos motivos que justificam a exigência do tributo, tendo em vista que há uma relação dialética entre a propriedade e a liberdade. Fixam-se os olhares na Constituição vigente para entender as previsões que limitam e norteiam o poder do Estado, como agente arrecadador e prestador, em cada uma das cinco espécies tributárias.

Detém-se no estudo das espécies de tributo, com vistas discutir o destino do recurso obtido, identificando a destinação específica da receita tributária à determinada atuação estatal ou aos gastos gerais do Estado.

Entender a forma de partilha da receita tributária, seja por competência tributária ou financeira, é o objetivo do item 2.2. Discutem-se aí as implicações desta forma de participação, no produto arrecadado, no federalismo cooperativo e a autonomia financeira dos entes federados.

O ente federado recebe a receita pública e precisa dar-lhe destino. Como há uma desproporção entre o que se arrecada e a demanda social por serviços públicos, procura-se indicar qual o destino que a arrecadação tributária deve ter para se coadunar com a Constituição



Federal. Perpassa esta discussão a compreensão do bem comum, dos direitos a prestações positivas, do mínimo existencial, balizadores da dignidade da pessoa humana, no sentido de evidenciar que a garantia dos direitos demanda investimento público.

Apresenta-se a vinculação da receita como um mecanismo de garantia da execução de políticas públicas, mas discute-se também a forma de desvinculação da receita que desvirtua a destinação de alguns tributos e amplia a margem de liberdade do gestor na escolha do destino da receita.

O Capítulo II encerra-se com o estudo do orçamento, tomado como instrumento situado entre a arrecadação da receita e seu destino, numa atividade de continuidade do Estado. Tece-se uma crítica ao atual modelo de escolha do destino da arrecadação tributária, que prevê como atribuição do poder executivo o planejamento e execução do orçamento, sem a participação do povo – “dono da coisa pública” (leia-se receita).

A partir de múltiplos conceitos, faz-se a retomada histórica do surgimento do orçamento como mecanismo de gestão na sociedade moderna, indispensável no Estado fiscal. Ao mesmo tempo, procura-se olhar para o orçamento como um fato econômico-social e também como uma norma jurídica.

A crítica ao atual modelo de escolha do destino da receita tributária vem acompanhada do indicativo da necessidade de participação popular.

O Capítulo III tem por objetivo específico fazer um resgate do processo histórico de construção da democracia para verificar se, no exercício prático deste regime no Brasil, a soberania popular tem sido exercida de modo a garantir a participação cidadã na gestão da coisa pública. O capítulo recebe o título: “A cidadania nas esferas locais de poder”.

Inicialmente, discorre-se sobre a democracia representativa, indicando momentos históricos de seu surgimento, caracterizando o modelo de representação vigente e questionando sua legitimidade no Estado democrático. Neste cenário, examinam-se os papéis dos poderes legislativo e executivo e dos partidos políticos, para compreender as causas da (des)legitimidade representativa.

No item 3.2 enuncia-se a democracia participativa como mecanismo viabilizador da emancipação cidadã. Tendo por pano de fundo a matriz romana discute-se a necessidade de construção de espaços coletivos de participação direta do cidadão.

Aponta-se a vontade da Constituição brasileira por uma democracia participativa, em espaços de deliberação plurais e menores,

sem deixar de enfrentar os obstáculos que se opõem a esta prática emancipatória: o tamanho do Estado, a alegada incapacidade decisória do cidadão e o individualismo.

Enfrenta-se cada um deles: a) a alegada incapacidade do cidadão, pela emancipação gerada no processo de participação no espaço público como condição humana comunicativa; b) o tamanho do Estado, pela construção de esferas locais de poder, nos espaços comunitários ricos em diversidade; c) o individualismo, pela necessidade do coletivo diante das demandas existenciais que acompanham a sociedade pós-moderna e não podem ser supridas de forma individual, seja por escassez de recursos econômicos ou impossibilidade de execução.

Estudam-se algumas condições necessárias para ampliar a participação do cidadão no espaço público, tais como a virtude cívica, o resgate e construção de vínculos, o amor à pátria, o consentimento esclarecido.

Busca-se delinear qual concepção de cidadania comporta a participação ativa no campo decisório do espaço público. Adota-se a teoria de Hannah Arendt (2014), quanto à condição humana, para explicar o espaço público como campo de ação do cidadão. E, dos ensinamentos de Geraldo Ataliba (1985) extrai-se o pertencimento pelo vínculo de titularidade da coisa pública, num governo republicano.

Discute-se a cidadania como direito/dever que imbrica a cidadania política e fiscal. Questiona-se, todavia, qual o espaço possível de exercício desta cidadania. Neste sentido, o estudo refere-se às esferas locais de poder, como espaços plurais e descentralizados, onde a vida pública acontece e é propiciada a comunicação. Intenta-se relacionar a participação no espaço local à noção de pertencimento, de realização do homem como pessoa, de empoderamento coletivo e florescimento da cidadania.

Os espaços sociais são múltiplos e diversos, demandando alocar a discussão do tema no campo do pluralismo, situado no terreno da pós-modernidade. A compreensão da pós-modernidade é buscada a partir das lentes do filósofo Zygmunt Bauman (2001), que permitem explicar a perda do interesse coletivo pela supervalorização do individualismo.

Para se opor ao individualismo, marcante de uma sociedade liberal centralizadora, socorre-se em Antônio Carlos Wolkmer (2015) no sentido de evidenciar a necessidade de retomada do valor da diversidade, na esfera local.

O discurso do solidarismo, apoiado em Léon Duguit e estudado com auxílio da doutrina de José Fernando de Castro Farias (1998;1999),

conduz à compreensão do importante resgate de vínculos comuns, pela via da solidariedade e da importância do Estado como prestador de serviços públicos.

Na sociedade pós-moderna poucos são os laços do corpo social. Em que momento histórico houve a perda do interesse humano pela coisa pública? Será possível resgatar a fraternidade ou construir novas solidariedades? A vinculação da receita tributária pode ser um mecanismo de implementação da solidariedade? Como relacionar cidadania, solidariedade e o destino de arrecadação da receita dos impostos? Para dar resposta a estas e outras perguntas, escreve-se o Capítulo IV que leva o título “O direito/dever de solidariedade existencial: a outra face do direito à cidadania fiscal, dada pelo vínculo fundamental com o dever de pagar impostos”.

O principal objetivo deste capítulo é responder ao problema de pesquisa quanto à possibilidade jurídica de vinculação de parcela da receita tributária dos impostos às decisões das esferas locais de poder.

No sentido de encontrar um ponto comum capaz de unir a sociedade pós-moderna, faz-se um resgate histórico da Revolução Francesa, a partir da fraternidade.

A escolha da Revolução como marco histórico opera-se pela relação que os fundamentos que a deflagraram guardam com o tema da pesquisa, especialmente sua motivação tributária e o slogan da fraternidade.

Quer-se entender qual a importância da fraternidade na Revolução Francesa e porque este lema não galgou consolidar-se na mesma proporção que a liberdade e a igualdade. No mesmo intento, procura-se saber por que no Brasil o termo solidariedade substitui a fraternidade, integrante da tríade revolucionária.

Buscam-se fundamentos para explicar a ausência da solidariedade na sociedade pós-moderna, a necessidade de seu resgate e a diferença da aplicabilidade dos conceitos de fraternidade e solidariedade. A solidariedade ganha contornos objetivos de direito/dever e não apenas um significado de caridade e paternalismo.

Acusa-se o modelo liberal, a representação abstrata, a estatização da vida e o deslocamento do coletivo para o público estatal como possíveis causas da ausência de vínculos e interesse por uma causa comum.

A sociedade pós-moderna veio com a força de rompimento dos modelos de solidariedade orgânica e mecânica, sendo preciso pensar noutras formas de solidariedade que garantam a continuidade da essência da humanidade.

Diante do enclausuramento no individualismo, pergunta-se qual é o ponto comum que unirá a sociedade pós-moderna? Se a Revolução Francesa, motivada por questões fiscais deu conta de impregnar o mundo de individualismo, não se poderá pela mesma linha da tributação fazer o resgate da solidariedade?

Atribui-se importância à solidariedade por entendê-la como essência do Estado e do direito.

O homem pós-moderno, apesar do forte individualismo, não consegue garantir por si sua existência no meio social. Ele depende, dentre outros vínculos, da prestação de serviços públicos. A partir desta concepção, busca-se encontrar na noção de Estado fiscal prestador um fio condutor de uma nova modalidade de solidariedade.

Constrói-se o conceito de solidariedade existencial, como vínculo entre os homens no espaço coletivo dado por aquilo que não conseguem realizar no espaço privado e, já não confiam ver realizado apenas pelo Poder público representativo.

Esta nova concepção de solidariedade existencial demanda um espaço de decisão, de encontro, definido nesta tese como os espaços locais de poder. A decisão, para gerar vínculos, precisa relacionar-se com o interesse do cidadão na execução dos serviços públicos dos quais depende e quer ver executados. Quer-se compreender como o exercício da escolha dos destinos da arrecadação tributária pode criar vínculos entre os cidadãos contribuintes (mantenedores do Estado fiscal). E ainda, como manter os cidadãos partícipes dos espaços locais e responsáveis pelas decisões neles tomadas.

Para tanto, defende-se um intercâmbio entre o direito de escolha dos destinos da receita tributária (patrimônio coletivo) e o dever de manutenção do Estado fiscal, que ocorre pela vinculação da receita (especificamente, de percentuais da arrecadação tributária com impostos).

Analisa-se a possibilidade jurídica de tal vinculação, consoante o princípio da tripartição dos poderes e a previsão constitucional que permite a afetação da receita tributária. Os estudos de Karl Loewenstein (1962) permitem repensar as funções dos poderes, sem violar separação dos poderes que é cláusula pétrea no ordenamento brasileiro.

Apresenta-se como resultado o *orçamento solidário*, construído pela via da democracia direta, nas decisões tomadas pelos conselhos locais (nos municípios), e que vinculariam a execução das políticas públicas, limitadas ao percentual de receita dos impostos, que estaria com destino afetado.

Outra questão que perpassa o estudo é saber se a coletividade

teria condições de tomar decisões públicas de interesse comum. Na construção da resposta, adota-se orientação na teoria das escolhas públicas de James Buchanan e Gordon Tullock (1999). E, escorra-se também na concepção de pessoa dada por John Rawls (2000) quanto às capacidades humanas de racionalidade e razoabilidade, para indicar que o consentimento esclarecido é a melhor alternativa de decisão no processo de construção do *orçamento solidário*.

Por fim, no item 4.5 discute-se o direito/dever de solidariedade existencial, como a outra face do direito à cidadania fiscal, dada pelo vínculo fundamental com o dever de pagar impostos. Resgate-se a teoria dos deveres fundamentais de José Casalta Nabais (2002), a fim de demonstrar que a teoria dos deveres fora esquecida pela doutrina e faz-se um contraponto com a posição ocupada pela solidariedade no ordenamento constitucional brasileiro. Evidencia-se que, no Brasil a solidariedade não é mera subjetividade individual, mas dever objetivo de natureza comunitária.

A concepção de direito/dever permite discutir a responsabilidade pelas escolhas feitas no âmbito do *orçamento solidário*, o que se faz com apoio no princípio da responsabilidade de Hans Jonas (2006).

Após o estudo das imbricações entre cidadania e solidariedade, indica-se a cidadania fiscal como forma viabilizadora do direito/dever de *solidariedade existencial*.

Quer-se demonstrar por fim, a força que tem a vinculação de percentuais da arrecadação tributária dos impostos, por meio do *orçamento solidário*, de produzir *solidariedade existencial* pelo exercício da cidadania fiscal, nas esferas locais de poder.

O estudo tem a importância de evidenciar neste momento pós-moderno a figura de um Estado liberal e distante, neutro e legalista, única fonte de poder e representação, não se coaduna com a fluidez do social que requer uma nova fonte de legitimação do poder: a vontade da comunidade na esfera local.

Há uma linha que perpassa o texto, com um viés histórico exemplificativo no intuito de demonstrar que a tese proposta é viável de aplicabilidade fática, tendo em vista que em outros momentos ações semelhantes, mesmo que sob outros recortes e objetivos, foram concretizadas pela humanidade. Observa-se, por exemplo, o orçamento participativo, as comunas norte-americanas, etc..

Utilizam-se várias notas de rodapé com o objetivo de apresentar algumas vezes, posicionamentos diversos, outras a melhor explicação do termo utilizado e mesmo o recorte original da obra citada, na intenção

de não truncar o texto, perdendo a fluidez, mas de garantir também o aprofundamento seguro e referenciado da análise.

A pesquisa é bibliográfica e orienta-se pelo método de abordagem dedutivo, e de procedimento monográfico. Desenvolve-se a pesquisa na área de concentração “Direito, Estado e sociedade” e vincula-se à linha “Constituição, Cidadania e Direitos Humanos”, do Programa de Doutorado em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, na modalidade de Doutorado Interinstitucional/Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que envolve a Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECÓ).

## **CAPÍTULO I**

### **ESTADO FISCAL NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

Estado e tributação são institutos que historicamente ombreiam-se. Portanto, quando se pretende estudar o tributo como mecanismo de intervenção social é indispensável compreender sobre que bases está assentado o Estado hodierno.

É com o intuito de fixar a base teórica para esta pesquisa que neste capítulo busca-se identificar os elementos históricos responsáveis pela construção do modelo de Estado Fiscal Social, republicano e federado vigente no Brasil.

A teoria do jurista português José Casalta Nabais sobre o dever fundamental de pagar impostos será a linha condutora da relação que se estabelecerá entre Estado e Tributação.

#### **1.1 Estado fiscal**

Não se intenciona aqui discorrer sobre o surgimento do Estado. Mas, é importante entender a gênese deste como um campo social no qual se joga o jogo político<sup>1</sup> (BOURDIEU, 2014, p. 145) para se desprender de conceitos puramente teóricos que não traduzem a dinâmica da atuação estatal (GASSET, 2003)<sup>2</sup>. E, pelo enfoque que se pretende nesta tese, “entender o Estado como organização ativa e dinâmica de serviços públicos dirigidos pelos governantes em proveito dos governados” (DUGUIT, 1928, p. 58)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Para Bourdieu (2014, p. 72), “o Estado como conjunto de agentes sociais, unificados, submetidos a uma mesma soberania, é produto do conjunto dos agentes mandatados para exercerem a soberania”.

<sup>2</sup> Esclarece Gasset (2003, p. 7-8) que os antigos greco-romanos só conseguiam ver o Estado como uma unidade visual: a cidade. Com o tempo, esta atitude mental foi evoluindo e, hoje, o Estado é uma realidade puramente dinâmica: “Antes que nada é o Estado projeto de um fazer e programa de colaboração. Chama-se às pessoas para que juntas façam algo. O Estado não é consanguinidade, nem unidade linguística, nem unidade territorial, nem contiguidade de habitação. Não é nada material, inerte, dado e limitado. É um puro dinamismo – a vontade do fazer algo em comum”.

<sup>3</sup> É sabido que o Estado contemporâneo exerce outras funções tão importantes quanto à prestação de serviços públicos, como o são as funções de regulação. (BOUSFIELD, 2008, p.40). Todavia, a opção pela teoria de Duguit como marco teórico se deve ao fato do mesmo destacar o serviço público como expressão de

Adota-se como base teórica para discutir o Estado fiscal, o posicionamento do jurista português José Casalta Nabais, para quem o Estado fiscal é aquele “cujas necessidades financeiras são essencialmente cobertas por impostos.”<sup>4</sup> (NABAIS, 2012, p. 191).

Importa, primeiramente, distinguir a condição de Estado fiscal, do Estado proprietário, que se autocusteia, do Estado socialista que monopoliza ou hegemoniza a produção econômica, e do Estado petrolífero ou de exploração de jogos, cuja receita lhe basta para o cumprimento de suas funções.

Não há que se confundir também, o Estado fiscal com Estado liberal, já que este é uma das modalidades que o Estado fiscal conheceu ao longo de sua evolução, sendo seguida pelo Estado social. O primeiro de tributação mais enxuta destinada à manutenção das atividades administrativas do Estado, com um mínimo de intervenção. O segundo, de tributação mais intensa, com vistas a atender demandas sociais (NABAIS, 2007).<sup>5</sup>

A ideia de Estado fiscal tem por fundamento o dualismo Estado e sociedade, no qual o Estado se preocupa com a política e a sociedade com a economia, em maior ou menor intensidade de separação conforme a modalidade de Estado social/liberal.

soberania do Estado, o que permite um vínculo com o conceito de solidariedade existencial que se constrói no capítulo IV.

<sup>4</sup> Esclareça-se que em Portugal a classificação tributária é dicotômica: “o imposto, subordinado a um exigente princípio da legalidade e materialmente testável através fundamentalmente do princípio da capacidade contributiva; e a taxa, compatível com uma legalidade mais ténue e flexível e limitada, do ponto de vista material, por exigências constitucionais ligas ao próprio conceito (constitucional) de taxa, em que naturalmente domina a ideia de proporcionalidade entre a prestação e a contraprestação em que a relação de taxa estruturalmente se analisa”. (NABAIS, 2012, p.260)

<sup>5</sup> “Por isso e ao contrário do que alguma doutrina atual afirma, recuperando ideias de *Joseph Schumpeter*, não se deve identificar o estado fiscal com o estado liberal, uma vez que o estado fiscal conheceu duas modalidades ou dois tipos ao longo da sua evolução: o estado fiscal liberal, movido pela preocupação de neutralidade econômica e social, e o estado fiscal social economicamente interventor e socialmente conformador. O primeiro, pretendendo ser um estado mínimo, assentava numa tributação limitada – a necessária para satisfazer as despesas estritamente decorrentes do funcionamento da máquina administrativa do estado, que devia ser tão pequena quanto possível. O segundo, movido por preocupações de funcionamento global da sociedade e da economia, tem por base uma tributação alargada – a exigida pela estrutura estadual correspondente” (NABAIS, 2007, p. 17).



A sustentação financeira do Estado fiscal dá-se “através de sua participação na receita da economia produtiva pela via imposto” (NABAIS, 2012, p. 196). Quanto maior a intervenção do Estado na economia mais próximo se está do Estado social, quanto menor for esta intervenção, mais liberal será no aspecto econômico, o Estado.

Foi no século XX que se construiu e se consolidou Estado social, em decorrência da necessidade de maior intervenção na economia, por força da Primeira Guerra Mundial. Finda a guerra, as nações precisavam decidir entre o retorno ao liberalismo, ou tentar por políticas de bem-estar social vislumbrar a paz.

Teoricamente, a doutrina de John Maynard Keynes expressa na obra *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), encoraja os Estados a uma política mais intervencionista. Para Keynes (1982), os dois principais defeitos da sociedade econômica da época era sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas. E, para sanar as falhas exige-se a extensão das funções tradicionais do governo, sendo necessário refrear e guiar o livre jogo das forças econômicas, mantendo-se, todavia, o exercício da iniciativa e a responsabilidade, privadas.<sup>6</sup>

Neste cenário, o Estado social<sup>7</sup> se compadeceu com variados

---

<sup>6</sup> Afirma Keynes (1982, p. 284-288) que o “O Estado deverá exercer uma influência orientadora sobre a propensão a consumir, em parte através de um sistema de tributação, em parte por meio da fixação da taxa de juros e, em parte talvez, recorrendo a outras medidas [...] Eu entendo, portanto, que uma socialização algo ampla dos investimentos será o único meio de assegurar uma situação aproximada de pleno emprego, embora isso não implique a necessidade de excluir ajustes e fórmulas de toda espécie que permitam ao Estado cooperar com a iniciativa privada. Mas, fora disso, não se vê nenhuma razão evidente que justifique um Socialismo do Estado abrangendo a maior parte da vida econômica da nação. Não é a propriedade dos meios de produção que convém ao Estado assumir”.

<sup>7</sup> Ao definir Estado Social afirma Bonavides (2001, p. 186) que quando o Estado confere “os direitos ao trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado social”.

sistemas de organização política: “a Alemanha nazista, a Itália fascista, a Espanha franquista, o Portugal salazarista foram ‘Estados sociais’. Da mesma forma, Estado social foi a Inglaterra de Churchill [...] e o Brasil, desde a Revolução de 1930” (BONAVIDES, 2001, p. 184).

Mas, a possibilidade de associar o Estado fiscal ao Estado social de direito, com posicionamento intervencionista é assumido positivamente após a Segunda Guerra Mundial. Há neste instante uma evolução do sistema fiscal com aumento da carga tributária para dar conta da intervenção econômica e social do Estado.

Infelizmente, na história o *welfare state* teve cunho clientelista, não emancipatório. Todavia, na essência o Estado social é um Estado decorrente de uma sociedade que reconhece direitos fundamentais, os quais podem ser solicitados, requeridos do próprio Estado, não como um favor, mas como um dever (são cobrados, exigidos): “as pessoas não são vistas como coitadas, dignas de pena, de ajuda, de benevolência alheia, mas como titulares de direitos”. (OLIVEIRA, 2010, p. 55)

A Segunda Guerra Mundial abriu os olhos do mundo para a necessidade de implantar os direitos dos cidadãos, num Estado constitucional de direito<sup>8</sup>. Assim, as constituições europeias do pós-guerra abarcam um conjunto de direitos sociais fundamentais que substanciam uma cidadania social tida como o direito à fruição de uma série de prestações fornecidas e garantidas pelo Estado (BACCELLI, 2006, p. 511).

Surge nesse cenário, o Estado Democrático de Direito, corolário de toda uma evolução jurídico-política relativa à organização da sociedade.

O Estado Democrático que não se subsume a uma política clientelista, mas grava-se pela democracia, pressupondo o espaço social como campo de luta, de conquista por sujeitos de direitos, não por

---

<sup>8</sup> [...] A Lei Fundamental de Bonn positivou juridicamente o princípio de um novo regime repassado da união conciliatória da liberdade com a isonomia democrática, debaixo de uma idéia nova que vinha restaurar a noção de Estado, tão lacerada pelos excessos autoritários das décadas de 20 e 30. Tais excessos, perpetrados por ideologias que confiscaram as liberdades do cidadão, convulsionaram o meio social e político e propiciaram o advento das ditaduras. (BONAVIDES, 2001, p. 37-38). Neste sentido, também Bobbio (2004, p. 78) afirma: “No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos”.

pedintes a um Estado assistencialista. (MORAES, 2003, p. 57). Todavia, mantém a tarefa de atuar no sentido de garantir as condições da vida – “em termos sociais, tecnológicos e ecológicos”, numa função central de redistribuição, que tem um significado existencial para a vida dos cidadãos.<sup>9</sup>

A atuação social do Estado tem-se avolumado, em decorrência do aumento das demandas por prestações positivas, que acompanha a natureza desta modalidade de Estado. No contraponto, para que mantenha sua natureza de Estado fiscal não pode sufocar a livre disponibilidade econômica individual de seus contribuintes, numa carga tributária insuportável (NABAIS, 2012, p. 204).

A maestria<sup>10</sup> advém de conseguir harmonizar a necessidade do

---

<sup>9</sup> “A política de bem-estar social em “sentido amplo estende-se por todo espectro dos trabalhos de organização e prestação de serviços, partindo das políticas de mercado, de trabalho e voltadas para a juventude, passando pelas políticas de saúde, família e educação e indo até a proteção da natureza, e à política de urbanização, dispondo dos bens coletivos e garantindo aquelas condições – sociais, naturais e culturais – de vida que protegem da decadência a urbanidade e, de um modo geral, o espaço público de uma sociedade civilizada.” (HABERMAS, 2001, p. 83/98).

<sup>10</sup> “Quanto ao fenômeno da anestesia fiscal, não podemos deixar de referir aqui o magistral contributo do Padre António Vieira para a adoção pelas Cortes portuguesas, em 1642, do primeiro imposto de um estado moderno – a décima militar. Contributo materializado num sermão, pregado perante o Rei e as Cortes em 14 de Setembro desse ano, um sermão notável quer pela ideia de igualdade que suporta, ideia que só muito mais tarde triunfará com as revoluções liberais inglesa, americana e francesa, quer pela técnica de anestesia fiscal que convoca. Uma técnica que só bastante mais tarde viria a ter o nome que tem, o qual, segundo nos informa Almeida (2000, p. 75), se terá ficado a dever ao financista francês Felix Esquirou Parieu, em meados do século XIX. Não resistimos, porém, a deixar aqui um pequeno naco da riquíssima prosa de Vieira sobre a anestesia fiscal: “... A costa de que se havia de formar Eva, tirou-a Deus a Adão dormindo e não acordado, para mostrar quão dificilmente se tira aos homens, e com quanto suavidade se deve tirar, ainda o que é para seu proveito. Da criação e fábrica de Eva dependia não menos que a conservação e propagação do género humano; mas repugnam tanto os homens a deixar arrancar de si aquilo que se lhes tem convertido em carne e sangue, ainda que seja para bem de sua casa e de seus filhos, que por isso traçou Deus tirar a costa a Adão, não acordado, senão dormindo; adormeceu-lhe os sentidos, para lhe escusar o sentimento. Com tanta suavidade como isto, se há-de tirar aos homens o que é necessário para sua conservação. Se é necessário para a conservação da Pátria, tire-se a carne, tire-se o sangue, tirem-se os ossos, que assim é razão que seja; mas tire-se com tal modo, com tal indústria, com tal suavidade, que os

Estado de arrecadar para autuar social e economicamente, com a de minimizar o efeito perverso da tributação sobre a eficiência e competitividade do setor produtivo.

Procura-se, por meio dele, garantir a liberdade de livre iniciativa econômica (Estado liberal) dentro de um contexto de igualdade de oportunidades (Estado social) (SPAGNOL, 1994, p. 36). Ensina Baleeiro (2010, p. 12) que “não há incompatibilidade entre o Estado de Direito e Estado Social, mas uma síntese dialética que supera o individualismo abstrato e a neutralidade do Estado Liberal”.

A carga tributária suportada é decorrência da escolha por um estado fiscal social (NABAIS, 2010a, p. 124-126). Independente da faceta liberal ou social, um Estado de direitos, no modelo de Estado fiscal, tem custos públicos para garantir ou viabilizar direitos, sejam os clássicos direitos de liberdade, sejam os direitos a prestações positivas, como o são os direitos sociais. Direitos cujos custos não podem ser repartidos apenas entre os utentes, ou pela insuscetibilidade da divisão, como a segurança pública, ou porque garantidos constitucionalmente como direitos fundamentais, como a saúde, que mesmo divisíveis, não podem ser suportados individualmente e, por solidariedade, devem ser suportados pelos cidadãos/contribuintes de impostos. Esta responsabilidade individual de cooperação para o coletivo opera pela via do imposto – a base de sustentação do Estado fiscal (NABAIS, 2010a, p. 113-119).

O publicista alemão Ernst Forsthoff define como procura existencial a atividade estatal consistente na realização daquelas prestações das quais o indivíduo depende para sua subsistência nas sociedades modernas. Na modernidade houve mudanças de condições sociais e vitais do indivíduo, em consequência da transição de uma sociedade agrária para uma sociedade industrial (MAGALDI, 2007, p. 14). Para Bonavides (2001, p. 200), o indivíduo desta sociedade se vê impossibilitado, por fatores alheios a sua vontade, de prover certas necessidades existenciais mínimas. Assim, fica na dependência de um agir estatal para que se realize minimamente como sujeito.

Neste sentido, o Estado fiscal se revela como o instrumento

---

homens não o sintam, nem quase o vejam. Deus tirou a costa a Adão, mas ele não viu nem sentiu; e se o soube, foi por revelação. Assim aconteceu aos bem governados vassalos do imperador Teodorico, dos quais por grande glória sua dizia ele: *Sentimus auct asillationes, vos addita tributa nescitis*: “Eu sei que há tributos, porque vejo as minhas rendas acrescentadas; vós não sabeis se os há, porque não sentis as vossas diminuídas’...” (NABAIS, 2007, p. 13).

adequado para a realização da pessoa humana (NABAIS, 2010a, p. 122).

O Brasil é um Estado fiscal – não é patrimonial, não é socialista e tem nos impostos a maior fonte de custeio<sup>11</sup>. Considerando-se apenas os impostos, eles foram responsáveis por 52,07% da carga tributária<sup>12</sup> brasileira no ano de 2015 (SANTANA, 2016).

Um Estado cuja forma de custeio advenha de tributos de natureza diversa da do imposto denomina-se Estado taxador ou tributário. (NABAIS, 2010a, p. 139). Para compreender as diferenças do Estado fiscal para o Estado taxador é imprescindível estudar a natureza jurídica do tributo, a partir de sua vinculação. A melhor lição é dada por Ataliba (2009) que classifica os tributos em vinculados e não vinculados, a depender da atuação estatal específica em relação ao contribuinte.

Os impostos, base de provisão do Estado fiscal, são tributos não vinculados. Ou seja, a obrigação de recolhê-los tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte, nos termos do artigo 16, do Código Tributário

---

<sup>11</sup> Conforme se demonstrará no item 2.1 desta tese, a Constituição Federal Brasileira prevê cinco tipos de tributos: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. A doutrina de Ataliba (1999, p.115) apresenta uma classificação dicotômica destes tipos tributários em vinculados e não vinculados, aproximando-se assim da classificação doutrinária portuguesa que bifurca os tributos em impostos ou taxas.

<sup>12</sup> Um estudo de Estatísticas sobre Receita na América Latina, publicado em conjunto pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e do Centro Interamericano das Administrações Tributárias (CIAT), revela que entre 1990 e 2010 o Brasil tem aumentado sua carga tributária em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) (OECD, 2010). Em 1947 a carga tributária brasileira era de 13,8% do PIB (VARSAIRO et al., 1998). Em 2015 foi de 32,66% do PIB (SANTANA, 2016). Outro estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação concluiu que: “Em 2003, do seu rendimento bruto o contribuinte brasileiro teve que destinar em média 36,98% para pagar a tributação sobre os rendimentos, consumo, patrimônio e outros. Em 2004 comprometeu 37,81%, em 2005 destinou 38,35%, em 2006 destinou 39,72%, em 2007 comprometeu 40,01%, em 2008 destinou 40,51%, em 2009 comprometeu 40,15%, em 2010 comprometeu 40,54%, em 2011 comprometeu 40,82% do seu rendimento bruto, em 2012 40,98%, em 2012 comprometeu 40,98% do seu rendimento bruto, em 2013 o total de 41,10%, passando para 41,37% no ano de 2014, permanecendo neste índice também em 2015, sendo que nesse ano de 2016 esse comprometimento dos seus rendimentos chegou em 41,80%” (AMARAL et al., 2016).

Nacional (BRASIL, 1966). O direito subjetivo à percepção do imposto, pelo sujeito ativo (ente estatal), dispensa qualquer contraprestação direta e vinculativa, possibilitando assim liberdade de escolha no destino da arrecadação tributária, nos limites legais.

Esta mesma flexibilidade no destino da receita tributária não ocorre com os tributos vinculados, como o são as taxas e as contribuições de melhoria. Nestes casos, o fato gerador da obrigação de recolhê-los decorre de um agir estatal específico em relação ao contribuinte. Sua cobrança se baseia no princípio do custo/benefício, classificando-se como tributo retributivo (TORRES, 2006, p. 372).

Conclui-se que num modelo de Estado democrático de direito, como é o caso do Brasil, que tem por fundamento a dignidade da pessoa humana e por objetivo construir uma sociedade livre, justa e solidária, o Estado fiscal é o modelo que melhor atende a consecução dos fins do Estado.

## **1.2 Federação: autonomia e independência**

A agregação de Estados é o embrião do federalismo, que aparece primeiramente sob o modelo de confederação, no qual se destaca a formação dos Estados Unidos da América, antigas colônias inglesas. Este foi um processo agregativo que resulta do acordo de Estados independentes que se associaram por um interesse comum<sup>13</sup>. Esse interesse comum que promoveu a Revolução foi “um gosto maduro e refletido pela liberdade, não por um instinto vago e indefinido de independência” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 83).

Em 1º de março de 1781 foram assinados os Artigos da Confederação, unindo-se os Estados em Confederação: Os Estados Unidos da América, como união permanente, preservando-se, todavia, a soberania, liberdade e independência de cada signatário da aliança. Neste período, o poder estava na periferia, nos diversos Estados separados. O governo central não podia cobrar impostos, nem regular comércio, não podia desenvolver política externa sem aquiescência dos Estados. Havia uma “política de liberdade” nos Estados, nos quais o

---

<sup>13</sup> “Foi a Lei do Selo e a série de outros impostos e regulações alfandegárias lançados pelo Parlamento britânico sobre as colônias que levaram à declaração de Independência em 1776 [...] Foi uma Revolução contra o despotismo, e em favor da liberdade” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 5-7).

poder legislativo<sup>14</sup> era predominante (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 9).

Nesta época, o governo dos Estados é a regra comum. A vida política se concentrava em três focos de ação, comparados por Tocqueville (1998) aos centros nervosos que movem o corpo humano: a comuna, o condado e o Estado.

A comuna era uma pequena associação natural de homens com os mesmos interesses, onde residia a força dos povos livres. Era o centro das relações ordinárias da vida. Afirma Tocqueville (1998, p. 71) que “sem instituições comunais uma nação pode se dotar de um governo livre, mas não possui o espírito da liberdade”, ressaltando a importância de centros menores de poder.

O condado era apenas uma circunscrição arbitrária, sem vínculos comunitários, criado por um interesse administrativo, especialmente por ser o primeiro centro judiciário. A constituição das comunas e dos condados apresentava diferença nos diversos Estados. Em Nova Inglaterra a vida comunal era mais intensa, já no Estado de Nova York, o condado possuía maiores atribuições. Apesar das diferenças há um princípio norteador: o Estado governa, não administra, e a administração é descentralizada (TOCQUEVILLE, 1998, p. 81-93). O poder legislativo se concentrava no Estado, subdividido em dois ramos: senado e câmara dos representantes (TOCQUEVILLE, 1998, p. 96).

Após intenso debate nacional, em maio de 1787, em Convenção na Cidade de Filadélfia foram revistos<sup>15</sup> os Artigos da Confederação e com a Constituição de 1787, a Confederação Norte Americana evoluiu para um novo tipo de federalismo – o Estado federal. A Constituição incorporou o “triunfo do centro sobre a periferia e o triunfo do princípio dos controles e equilíbrios sobre o princípio da supremacia legislativa” e criou um executivo nacional forte, um Senado poderoso e um judiciário nacional (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 24-27).

Os federalistas, como eram denominados os defensores do Estado federado americano, podem ser interpretados como “modernistas

---

<sup>14</sup> Diz Madison, Hamilton e Jay (1993, p. 338) em o Federalista, n. 48: “Em toda parte, o legislativo estende a esfera de sua atividade e suga todo poder para seu vórtice impetuoso”.

<sup>15</sup> Os antifederalistas afirmaram não se tratar de uma mera revisão, mas de um sistema completo para o governo futuro dos Estados Unidos. Richard Henry Lee afirmava que sob a alegação de crise os federalistas queriam destruir por completo os governos estaduais e fazer dos Estados Unidos um sistema consolidado (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 33).

liberais” e os antifederalistas como “comunitaristas nostálgicos” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 50). Para os primeiros, com base na teoria de Locke, o governo deveria ser um juiz neutro, em prol da liberdade, com foco na propriedade privada.

Afirmou Alexander Hamilton no primeiro artigo federalista, que os opositores à nova Constituição resistiam às mudanças que ocasionariam diminuição de poder, emolumentos e importância dos cargos que detinham os órgãos estaduais (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 94). Todavia ressalva que os Estados permaneceriam com competência para arrecadarem impostos, exceto em relação a tarifas sobre artigos importados e exportados (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 247).

O Estado federal (DALLARI, 2010, p. 200) tem como características o nascimento de um novo Estado, com uma base jurídica única – a Constituição; a proibição da secessão, a soberania do Estado, a distribuição de competências, a repartição de receitas, o compartilhamento do poder político, a aquisição da cidadania do Estado federal (DALLARI, 2010, p. 256-260).

A primeira fase do federalismo norte americano foi designado *dual federalism*, em que o grosso dos impostos cabia aos Estados federados, ficando para a União, sobretudo, os impostos aduaneiros ou alfandegários e os monopólios fiscais. A segunda fase é marcada por um *vertical federalismo* em matéria fiscal (NABAIS, 2010b, p. 16-18).

O federalismo duplo implica na existência de dois campos de poder mutuamente exclusivos e demarcados, o governo geral e o governo dos Estados, coexistentes no mesmo espaço territorial, mas com soberanias separadas e distintas, atuando de forma independente dentro da respectiva esfera, restringindo a ação federal que pudesse invadir a autoridade regulamentadora estadual.

Tal modelo iniciou a derrocada a partir da depressão econômica de 1929. Somente de 1937 a Corte Suprema norte-americana começa a decidir por um poder absoluto do governo nacional sobre o comércio. Abandona-se a divisão de soberania entre iguais governamentais e passa-se ao predomínio do poder federal sobre o poder estadual. Esta supremacia do governo nacional teve reflexos na tributação, pois diante da crise econômica, somente o Governo de Washington podia arrecadar impostos em todo país e reunir recursos financeiros suficientes para socorrer os Estados. Em 1980, o repasse de subvenções federais aos estados e municípios nos Estados Unidos constituía cerca de vinte e cinco por cento de todos os gastos dos governos locais. Instituiu-se um federalismo cooperativo que, todavia, garantia o aumento do poder



federal sobre os estados (SCHWARTZ, 1984, p. 26-43).

Para Schwartz (1984, p. 13) o decurso do tempo demonstrou que os Estados mantêm forte importância e atuação no governo federal norte-americano. Este é um governo de poderes enumerados, cuja autoridade lhe é delegada pela Constituição e nos limites outorgados por esta, ao tempo que os Estados membros possuem poderes residuais, conservando para si toda autoridade que não concederam ao governo central. E, são os Estados que protegem e controlam o cidadão, vez que, por exemplo, a educação pública é quase inteiramente cuidada pelos Estados.

Barbosa (1946, p. 151-152) exalta a federação norte-americana e afirma que os saxônios fundaram a maior das federações conhecidas na história. Ainda, na época (1789) o autor considerava a Constituição americana como “um organismo vivo”, “grande manancial da democracia federativa”.

Diferente do modelo norte-americano, o federalismo pode seguir, ainda, um processo centrífugo que segrega Estados sob um Estado, e naqueles, manter entes autônomos. Este é o caso brasileiro, um federalismo por segregação (FERREIRA FILHO, 2010, p. 276).

Nabais (2010b, p. 13) chama de federalismo perfeito ou próprio aquele construído da base para o topo, no qual os Estados se associam para criar uma nova entidade superior a eles, para a qual transferem uma série de poderes. Por fim, tem-se um dualismo – dois centros de poder: os Estados membros (federados) e o Estado federal (união dos Estados membros). Diz federalismo imperfeito aquele construído de cima para baixo, decorrente da descentralização política de Estados que, devido à imensidão de seu território ou à acentuada diversidade de suas gentes, constataam a impossibilidade de manter um centro único de autoridade, como é o caso brasileiro.

No Brasil, no período da Regência (1831-1840) havia um sentimento de orfandade após a proclamação a Independência e a partida de Dom Pedro I para a Europa. O período foi marcado por vários movimentos de revolta, como a dos Cabanos, ocorrida em Pernambuco e Alagoas (1832-1835); a Cabanagem, no Pará (1835-1840); a Balaiada, no Maranhão; a revolta do Malês, na Bahia; a Sabinada que proclamou a independência da República Baiana, derrotada em 1838; a revolução Farroupilha, no Rio Grande do Sul (1835-1845), que proclamou a República Rio-Grandense em 1836 e foi o movimento que mais

ameaçou a integridade territorial brasileira.<sup>16</sup>

O poder central havia enfraquecido. O Ato Adicional à Constituição, em 1834, ampliou a autonomia das províncias, com a criação de assembleias provinciais, competentes para fixar despesas locais e criar os impostos. A unidade nacional era apenas aparente. Temendo a desagregação nacional surge o movimento do Regresso, que reduz o poder das assembleias provinciais e culmina na antecipação da maioria de Dom Pedro II, em 1840 (GOMES, 2013, p. 85-89).

Em 1885, as rendas da receita pública eram 77% do governo central, cabiam às províncias 18% e aos municípios apenas 5%. Estas e outras medidas de centralização e fortalecimento do governo conseguiu manter a integridade territorial e o controle sobre as tensões regionais, mas não deu conta de forjar na nação um corpo sólido e político (GOMES, 2013, p. 100-110).

A proclamação da República brasileira, em 1889, operou a transformação do Estado unitário em Estado federado, e as então províncias tornaram-se Estados membros. Isto foi ditado pelo Decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889 e completado pela Constituição de 1891<sup>17</sup>.

Segundo Tôrres (1958), uma análise mais profunda da organização das províncias brasileiras da época do Império aponta que estas eram “simultaneamente, órgãos do Estado brasileiro e entidades autônomas”.<sup>18</sup> Havia nas províncias um elemento sociológico voltado a um patriotismo local, independente do que diziam “os textos frios das leis”. Este sentimento de amor à província foi a base real de sustentação – a ideologia federalista, que eclodiria na Revolução de 1889 (TÔRRES,

---

<sup>16</sup> Souza (1986, p.52) afirma que havia um sentimento de autonomia manifestado desde a fundação das capitanias e esta vocação histórica produziu várias manifestações no período pré-republicano, sempre trazendo no seu bojo um ideal federalista.

<sup>17</sup> “Art. 1º. A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889 e constitui-se por união perpétua e indissolúvel das suas antigas províncias, em Estados Unidos do Brasil” (BRASIL, 1891).

<sup>18</sup> Ao comentar os motivos da independência do Brasil, Tôrres (1958, p. 90) afirma: “A Independência surge, assim, como um movimento unificador, não por ser originário da associação de partes separadas, mas por ser a reação do instinto de conservação do conjunto em face da ameaça de disjunção. [...] E prossegue: “Seria, pois, o Império, uma Federação preventiva, um ato de união em face do golpe que pretendia separar as províncias, e não um ato de união de grupos isolados, em busca de auxílio mútuo”.

1958, p. 11-13).<sup>19</sup> Foi o princípio de unidade que presidiu a Independência do Brasil. Temia-se que o sentimento de autonomia desagregasse as províncias, caso subsistisse um governo unitário, considerando a vasta extensão territorial brasileira.

Diante do paradoxo de ter-se no Brasil o surgimento de uma federação que implicou na separação do Estado Unitário em Estado Federado, contradizendo a origem da palavra federar (= reunir), Tôrres (1958, p. 48) opta pelo conceito filosófico do termo e afirma: “Federação é o corpo político constituído de coletividades e não de indivíduos” (TÔRRES, 1958, p. 48).<sup>20</sup>

Ao comentar o federalismo brasileiro, afirmou Barbosa (1946, p. 146) “não somos uma federação de povos até ontem separados e reunidos de ontem para hoje. Pelo contrário, é da União que partimos. Da União nascemos”. O jurista afirmou: “o espírito inevitavelmente se me inclina a comparar o que se está presenciando atualmente, entre nós, com o que, ao mesmo respeito, se passava, há um século na América do Norte” (BARBOSA, 1946, p. 149).

O Estado federado implica na divisão territorial do poder, pois neste coexistem núcleos de poder especialmente limitados, os quais detém autonomia (FERREIRA FILHO, 2010, p. 273). Atualmente, o Brasil é uma federação, cuja organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

---

<sup>19</sup> Diz Tôrres (1958, p. 11-13): “Ora, se as províncias brasileiras comportaram-se de maneira autônoma, umas apoiando a união com o Rio e a consequente separação com Lisboa, outra preferindo sujeitar-se ao Congresso Reunido em Portugal a aceitar a autoridade do Príncipe Regente, se houve o perigo e a possibilidade de uma separação do território hoje brasileiro em entidades separadas, que, com o tempo, se tornariam independentes e soberanas, não fugiríamos à verdade se disséssemos que as províncias reuniram-se em torno de D. Pedro I, para fazer a Independência. Umas, livremente, outras, pela força. Ora, entidades que se agrupam, entidades que, antes, estavam, ou podiam estar, separadas, eis o caso de federação dentro dos mais famosos estilos”.

<sup>20</sup> Ao referir-se ao modo de surgimento do federalismo, Dória (1972, p. 10) afirma: “Dentro desses parâmetros desiguais, fruto da diversidade de condicionantes históricas, sociais e políticas, torna-se problemático desenhar o protótipo do regime federativo. Salvo idealmente, há ele de se acomodar às cambiantes realidades nacionais que, no tempo e no espaço, induzem soluções peculiares e próprias. A fusão de unidades políticas originariamente fragmentadas resultará em federação descentralizada, enquanto a passagem de um Estado unitário para uma federação conservará a marca do centralismo, mais ou menos acentuado”.

todos autônomos, nos termos do artigo 18 da Constituição Federal.

A palavra autonomia compõe-se de dois vocábulos: autos (= próprios) e nomos (= norma). Num sentido jurídico é o poder que alguém dispõe de se dar as próprias normas jurídicas, o poder de autonormação jurídica (NABAIS, 2010b, p. 27-28). A autonomia compreende o vetor político, administrativo, de personificação e financeiro.

Por autonomia política entende-se a competência dos entes locais na prossecução dos interesses da população que representa, de acordo com as prioridades e graduações livremente estabelecidas. O vetor político da autonomia se expressa no governo próprio que, na forma democrática, elege os gestores para a administração e representação. Os entes autônomos precisam estar personificados como entidades de direito público, uma garantia da autonomia administrativa, não sendo meras estruturas de desconcentração do poder central. Por fim, mas de forma essencial, a manutenção da federação demanda autonomia financeira dos entes que a compõem (NABAIS, 2010b, p. 124-131).

O autogoverno importa na repartição de competências, inclusive para o aprovisionamento financeiro, isto é, a repartição das fontes tributárias, sem o que não se pode falar de autonomia real e efetiva (FERREIRA FILHO, 2010, p. 284). No mesmo sentido, Contipelli (2015, p. 25) entende que o federalismo se caracteriza pela atribuição e simultânea delimitação de poderes, através da repartição de competências entre os entes componentes da pluralidade territorial do Estado e do exercício da autonomia dentro dos limites da atribuição constitucional. Para fazer frente aos gastos derivados do desempenho suas competências, cada ente necessita contar com instrumentos que permitam obter recursos financeiros. De modo que, a autonomia política pressupõe a autonomia financeira.

A discriminação das rendas em favor dos Estados é condição para que a Federação exista, pois “sem dinheiro não há Federação” (TÔRRES, 1958, p. 172). Isto porque, quando se atribuem funções sem a correspondente fonte de ingresso, as unidades constitutivas do Estado não podem atender aos interesses locais sem a eventual influência política do poder central, o que certamente condena o equilíbrio das relações de unidade e diversidade por absoluta falta de autonomia no trato nos temas regionais. Ou ainda, quando os mecanismos financeiros são conferidos de maneira esporádica ou pontual, sem garantia jurídica consistente ou previsível, o atendimento de interesses territoriais estaria comprometido pela incerteza, insuficiência e ineficiência administrativa do modelo estabelecido para o funcionamento da estrutura

descentralizada (CONTEPELLI, 2015, p. 40).

Disso decorre que o federalismo sobrevive graças à atribuição de competências<sup>21</sup> aos entes federados e à repartição da receita tributária que lhes confere autonomia financeira para o exercício da autonomia política. Todavia, para que de fato haja autonomia política, os ingressos públicos devem ser suficientes para cobrir as despesas que foram atribuídas pela Constituição no acordo federado a cada ente que o integra. No mesmo sentido se manifestou Alexander Hamilton ao afirmar que o “governo deve conter em si mesmo todo poder necessário à plena realização das finalidades que lhe foram atribuídas e à completa execução dos encargos que lhe foram confiados” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 237).

No Brasil há previsão constitucional de competência tributária privativa quanto aos impostos para cada ente integrante da federação (art. 153 a 156, CF). Tem-se ainda a repartição das receitas tributárias, nos termos dos artigos 157, 158 e 159, da Constituição. E, tendo em vista a execução de políticas públicas<sup>22</sup> destinadas à concretização de direitos sociais, o sistema brasileiro conta com fundos específicos – como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)<sup>23</sup> e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza<sup>24</sup>. Estes

---

<sup>21</sup> “O poder de lançar e coletar impostos tem de ser o poder de aprovar todas as leis necessárias e próprias para sua execução” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 244).

<sup>22</sup> A política é (...) o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo com a participação dos agentes públicos e privados. (...) A expressão mais frequente das políticas públicas é o plano (embora com ele não se confunda), que pode ter caráter geral, como é o Plano Nacional de Desenvolvimento, ou regional, ou ainda setorial, quando se trata, por exemplo, do Plano Nacional de Saúde, do Plano de Educação etc. (BUCCI, 1997, p.95)

<sup>23</sup> ADCT. Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), de natureza contábil (BRASIL, 1988).

<sup>24</sup> ACDT. Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser

dispositivos constitucionais permitem caracterizar o federalismo brasileiro como cooperativo, pois pauta-se pela solidariedade interterritorial (CONTIPELLI, 2015, p. 77).

O Estado federado brasileiro é formado pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal (art. 1º, CF). Esta condição é insuscetível de ser abolida, constitui-se em cláusula pétrea, nos termos do artigo 60, § 4º, da Constituição.

Os entes que integram a federação são autônomos, mas estão subordinados ao ente soberano, numa relação vertical. De modo que, não possuem poder incondicionado de autonormação, pois as normas que editam devem estar integradas no ordenamento jurídico nacional (NABAIS, 2010b, p. 30).

A Constituição Federal brasileira confere autonomia aos entes políticos que compõe o Estado, dividindo atribuições, competências, regulamentando o funcionamento, conforme se constata a partir do artigo 20.

Como modelo de “sociedade de Estados”<sup>25</sup>, estes estão representados no Senado Federal<sup>26</sup>. O Senado representa o poder legislativo central responsável pela defesa e compatibilização dos múltiplos interesses frente a toda federação, com manifestação decisiva e imprescindível na etapa da formação das leis com efeito em todo território nacional (CONTIPELLI, 2015, p. 25).

Hamilton (apud MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 132) em defesa da Constituição Norte Americana, ao escrever o artigo federalista n. IX assinala que a presença do Senado é que integra os

---

regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 1988).

<sup>25</sup> Montesquieu (2012, p. 276-279), um dos primeiros teorizadores do federalismo, afirma que a república federativa “é uma convenção pela qual os vários Corpos políticos consentem em tornarem-se cidadãos de um Estado maior que querem formar. É uma sociedade de sociedades, que formam uma sociedade nova, que pode engrandecer-se através de novos associados que a ela se unem”. Essa união tem o fim de prover a segurança.

<sup>26</sup> Art. 46. O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. § 1º Cada Estado e o Distrito Federal elegerão três Senadores, com mandato de oito anos (BRASIL, 1988).

Estados federados na soberania nacional<sup>27</sup>.

Ainda em 1968, Furtado (1968, p. 101) criticava o empoderamento do Senado Federal brasileiro, por entender que os pequenos Estados agrícolas das regiões mais atrasadas tinham influência decisiva no Poder Legislativo, mas eram representados por uma minoria que defendia interesses latifundiários.

O modelo de federalismo brasileiro é um federalismo de segundo grau, eis que os Municípios são integrantes descentralizados e necessários dos Estados-membros.<sup>28</sup>

Historicamente, cabe apontar que o Estado de Minas Gerais em 1892 levou o princípio federativo até os distritos de paz. Segundo a Lei Orgânica (Lei n. 02, de 14.09.1892) poderiam ser formados distritos com no mínimo mil habitantes e os distritos eram a base da organização administrativa do Estado de Minas Gerais. Os distritos possuíam “atribuições e rendas próprias, pessoa jurídica e serviços de sua competência” (TÔRRES, 1958, 192-194).

Apesar de possuir um federalismo de segundo grau, o Brasil tem um “federalismo fortemente centralizado, centrípeto,” que concentra poder em favor da União, por sua vasta competência para legislar<sup>29</sup>, atuar<sup>30</sup> e tributar (FERREIRA FILHO, 2010, p. 292).

---

<sup>27</sup> Afirma o federalista: “A Constituição proposta, longe de implicar uma abolição dos governos estaduais, torna-os partes integrantes da soberania nacional, ao lhes conceder uma representação direta no Senado, e deixa em suas mãos certas porções exclusivas e muito importantes do poder soberano. Isto corresponde plenamente, em todos os sentidos sensatos dos termos, à ideia de um governo federal.”

<sup>28</sup> Posicionamento diverso é o de Carrazza (2007, p. 176) para quem o Município brasileiro não integra a federação, vez que não possui participação na formação da vontade jurídica nacional, por não ter representantes no Congresso Nacional.

<sup>29</sup> A competência para legislar dos Estados é residual e dos Municípios suplementar.

<sup>30</sup> Art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser

De acordo com o levantamento realizado pela Receita Federal do Brasil (SANTANA, 2016), a carga tributária bruta em 2015 atingiu 32,66% do PIB. Deste percentual, a União é responsável 22,29%, os Estados 8,28% e os Municípios 2,08%. A União fica com a maior parte de arrecadação tributária, recolhendo em seus cofres 68,26% da carga tributária total, ao tempo que os Estados arrecadam 25,37% e os Municípios ficam com apenas 6,37%.

Esta centralização decorre da forma originária da composição do federalismo brasileiro. Barbosa (1946, p. 158) já defendia a centralização de recursos na União ao afirmar:

a questão, para nós, que adotamos a forma federativa, a primeira necessidade, está em assegurar a existência independente da União Federal [...] A federação pressupõe a União, e deve destinar-se a robustecê-la [...] Assentamos a União sobre o granito indestrutível: e depois será oportunidade então de organizar a autonomia dos estados com os recursos aproveitáveis para a sua vida individual.

No exercício do cargo de Ministro da Fazenda, em defesa da União como substância organizada dos Estados e do sistema federado de cooperação, Barbosa (1946, p. 161) afirma que “os Estados são órgãos; a União é o agregado orgânico” e compara a dependência entre as províncias federadas para com a União, ao sistema de nutrição entre o sistema nervoso central e o corpo, cuja existência aquele preside, “estendendo e distribuindo a toda parte as reservas centrais, recebendo e arrecadando de toda a parte as reservas locais”.

Já na década de 30, a União exercia verdadeira ditadura econômica sobre os Estados-membros devido à concentração de receitas. Afirmou Antunes (1953, p. 117) que “sem autonomia econômica, sem meios para realizar suas atribuições constitucionais, a distribuição territorial dos poderes não tem realidade prática”.

A unidade na variedade, a hibridização cultural, social e racial que é Brasil, oriundo de um consórcio de regimes e regiões sem parentesco algum (TÔRRES, 1958, p. 365), resultou num federalismo assimétrico de fato. Para Falcão (1994, p. 97), o objetivo da fórmula federativa seria justamente manter a unidade, resguardando os interesses

---

autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas *b* e *c* do inciso XXIII do *caput* do art. 21 desta Constituição Federal (BRASIL, 1988).



e os particularismos locais.

Na esfera pré-jurídica, as “*asimetrías de hecho*” correspondem a um conjunto de diversidades territoriais existentes em um Estado, que expressam sua composição heterogênea. No plano jurídico, o processo de distribuição do poder entre as unidades constitutivas da federação pode se dar de forma simétrica ou assimétrica. No Brasil, apesar das assimetrias regionais de fato, a Constituição distribuiu o poder entre os Estados membros da federação, de forma simétrica, mediante atribuição de competência<sup>31</sup> para execução de tudo o que não lhe for vedado pelo texto constitucional. Em nome da unidade, todavia, os Estados e os Municípios brasileiros devem atender aos princípios previstos na Constituição Federal<sup>32</sup> quando da elaboração das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas (CONTEPELLI, 2015, p. 33).

O texto constitucional brasileiro busca atender às questões assimétricas de fato, por meio de previsões normativas assimétricas postas no intuito de garantir os interesses gerais da nação, balanceando unidade com diversidade. Um exemplo são os incisos II e III, do artigo 3º, da Constituição Brasileira que fixam como objetivos da República Federativa a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades regionais, respectivamente (CONTEPELLI, 2015, p. 31). Esta redução dá-se pela assimetria das transferências que ocorrem da União para os entes federados regionais e locais, através dos fundos de participação, tendo em vista que o critério de rateio privilegia aspectos como a região e a renda per capita da população (CONTI; SCAFF; BRAGA, 2010, p. 25).

As heterogeneidades regionais foram responsáveis no Brasil por vários movimentos separatistas. Barbosa (1890) defendeu o Estado federado brasileiro porque um Estado unitário resultaria no futuro num

---

<sup>31</sup> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição (BRASIL, 1988).

<sup>32</sup> Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual (BRASIL, 1988).

país desagregado em decorrência de muitas revoluções.<sup>33</sup>

No interesse de proteger o federalismo, a Constituição Brasileira prevê o princípio da unidade político-econômica do território, pela uniformidade da tributação federal em todo território nacional, vedando distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal e ao Município.<sup>34</sup> Estabelece também o princípio da harmonização federativa por meio da faculdade, atribuída ao Senado Federal, de estabelecer, no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) alíquotas mínimas ou máximas nas operações internas dos Estados e do Distrito Federal.<sup>35</sup>

Ao referir-se ao princípio da unidade geográfica, Baleeiro (2010, p. 626), sustenta que o interesse econômico do país num mercado

---

<sup>33</sup> “A união é, talvez, o único benefício sem mescla, que a monarquia nos assegurou. E um dos mais terríveis argumentos, que a monarquia ameaçada viu surgir contra si, foi o de que o seu espírito centralizador tendia a dissolver a união pela reação crescente dos descontentamentos locais. Para não descer abaixo do Império, a República, a Federação, necessita de começar mostrando-se capaz de preservar a União, pelo menos tão bem quanto ele. Quando, sob as últimas trevas do *regímen* extinto, começou a alvorecer entre nós a aspiração federalista, o mais poderoso espantinho agitado pela realzaça contra ela era a desintegração da pátria, a dissolução da nossa nacionalidade pelo gênio do separatismo inerente, segundo os seus inimigos, à forma federativa. Esse receio foi o grande embaraço, que obistou por longo tempo o bom êxito das esperanças republicanas; e, se hoje o rumo de nossos primeiros passos não desvanecer essas apreensões; se as primeiras medidas adotadas pelo Congresso não demonstrarem que o mais firme dos nossos propósitos é manter inteira, incólume, indivisível, sob um forte governo nacional, a grande pátria brasileira, então a república terá sido a mais dolorosa de todas as decepções para os amigos do país” (BARBOSA, 1890, p. 83).

<sup>34</sup> Art. 151. É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País (BRASIL, 1988).

<sup>35</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: V - é facultado ao Senado Federal: a) estabelecer alíquotas mínimas nas operações internas, mediante resolução de iniciativa de um terço e aprovada pela maioria absoluta de seus membros (BRASIL, 1988).

interno comum, sem barreiras de qualquer natureza para a produção doméstica, é um dos sólidos elos da unidade nacional, e o arcabouço constitucional protege discriminações decorrentes de origem (local).

No passar dos anos, o federalismo clássico foi perdendo sua força significativa e ganha novos contornos, tanto no cenário interno quanto supranacional.

Nacionalmente, pode-se afirmar a tendência de que “o novo federalismo será municipalista, como acontece com os movimentos federalistas europeus e reconhecerá na cidade, uma substância política efetiva e real” (TÓRRES, 1958, p. 351).

No contexto internacional, o federalismo é indicado como solução para pacificação. Arendt (2015, p. 198) ao discutir a redefinição do conceito de Estado, com o propósito de evitar a guerra entre nações, põe em cheque a questão da soberania e afirma que os rudimentos de um novo conceito de Estado podem ser encontrados no sistema federalista “cuja vantagem é que o poder não vem nem de cima nem de baixo, mas é dirigido horizontalmente de modo que as unidades federadas refreiam e controlam mutuamente seus poderes”.

A Juíza O'Connor da Suprema Corte Norte-Americana afirmou que o federalismo aumenta a oportunidade dos cidadãos participarem de um governo representativo, mais próximo, capaz de lidar melhor com os problemas locais e oferece um controle salutar sobre o poder governamental (SCHWARTZ, 1984, p. 76).

Por suas características<sup>36</sup>, a federação é um modelo de organização do Estado que permite aproximar a vontade do cidadão da decisão do governo, possibilitando que o “dono do poder”, que é o povo, participe da gestão da “coisa pública”. A descentralização da forma de gestão viabiliza o trato das questões locais, por agentes locais, que melhor conhecem as peculiaridades e podem solidarizar-se com as demandas da comunidade.

---

<sup>36</sup> Conti, Scaff e Braga (2010, p. 17) reconhecem como fundamentais ao Estado Federal as seguintes características: “a) existência de ao menos duas esferas de governo; b) autonomia das entidades descentralizadas, compreendendo a autonomia política, administrativa e financeira; c) organização do Estado expressa em uma Constituição; d) repartição de competências entre as unidades descentralizadas; e) participação das entidades descentralizadas na formação da vontade nacional; e f) indissolubilidade”.

### 1.3 Princípio Republicano

Entender a forma de governo republicano como princípio constitucional estruturante<sup>37</sup> permite buscar a realização da República ao máximo de suas possibilidades jurídicas e fáticas.

Ao definir a natureza dos governos, Montesquieu (2012, p. 135-137) afirma que há república quando o povo ou parte dele detém o poder soberano.<sup>38</sup> Assim, a soberania popular é o princípio básico da república.

A lição de Rousseau (2006, p. 48) é elucidativa ao afirmar: “Chamo pois república todo o Estado regido por leis, qualquer que seja a forma de sua administração, porque só o interesse público governa, e a coisa pública passa a representar algo. Todo o governo legítimo é republicano”.

Cruz e Cadernartori (2009, p.95) especificam que o interesse público para ser legítimo precisa refletir o interesse da maioria nos “limites dos direitos humanos e fundamentais e demais princípios que sustentam o Princípio Republicano, como, por exemplo, o Princípio da Dignidade da Pessoa Humana e o Princípio do Estado Democrático de Direito, entre outros”.

Aristóteles (2001, p. 62) conceitua a República como o governo da multidão com vistas à utilidade pública. Assim, a *res publica* é de todos e para todos (ATALIBA, 1985, p. 134). Observe-se que o termo Estado é moderno. Os romanos utilizavam a expressão *res publica* ou *civitas*, ao referirem-se ao que do coletivo e não do Estado. Na cidade romana a coisa pública pertencia aos romanos. Com a chegada do principado, a figura do príncipe funde-se em forma de governo.<sup>39</sup>

Modernamente, a administração da coisa pública demandou

---

<sup>37</sup> Cristóvam (2014, p.314) apresenta o princípio republicano em sua “dimensão axiológica de princípio constitucional estruturante, que seve ser densificado a partir do diálogo contínuo e de complexa conformação dialética com os princípios da dignidade humana e do Estado democrático de direito, com vistas à defesa e promoção de direitos, interesses e valores plasmados no seio da Constituição Federal e a respectiva ordem jurídica correspondente”.

<sup>38</sup> Na república, quando o povo no seu conjunto detém o poder soberano, tem-se uma *Democracia*. Quando o poder soberano está nas mãos de uma parte do povo, a isso chama-se uma *Aristocracia* (MONTESQUIEU, 2012, p. 135-137).

<sup>39</sup> “A decadência da *res publica* a partir do Principado revela a fragilidade na institucionalização do poder, fragilidade que acompanhou séculos de civilização e só seria resgatada com a criação do Estado Moderno (século XVI) (PILATI, 2013b, p. 87, 102, 107).

institucionalização de formas, a que se denomina República (ATALIBA, 1985, p. 143). Mas, eliminou da ordem jurídica a sociedade, suprimindo a dimensão participativa e preenchendo este espaço com o pessoal do Estado (PILATI, 2013b, p. 103).

No Brasil, a forma de governo republicana exerce-se no regime democrático, nos exatos termos do parágrafo único do artigo 1º, da Constituição que prevê que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos previstos na Carta Republicana.<sup>40</sup>

No ensino de Ataliba (1985, p. 7) a república é a instituição mais importante do direito brasileiro, é um princípio fundamental que informa o sistema jurídico. Observe-se que três, dos quatro primeiros artigos da Constituição Federal brasileira, que integram o Título I – dos Princípios fundamentais, reportam-se à república: sua composição, objetivos e princípios.<sup>41</sup>

A república é, portanto, a casa do povo. Nela a vontade do povo deve ser ouvida, de forma direta ou por representação, nos termos constitucionais.<sup>42</sup> A representação implica a investidura de mandatos: outorgas de poder de representação.

É de Ataliba (1985, p. IX) o conceito de República como “regime político em que os exercentes de funções políticas (executivas e legislativas) representam o povo e decidem em seu nome, fazendo-o com responsabilidade, eletivamente e mediante mandatos renováveis

---

<sup>40</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

<sup>41</sup> “A República é uma espécie de síntese de todas as instituições (...) República é a forma de governo na qual a Democracia se funde ao Estado de Direito. Convicções democráticas podem levar a uma revolução, mas o que a converterá em Estado e em Direito, em duração, é o Princípio Republicano. A Democracia precisa da República. E, quanto maior for o controle popular, quanto mais capazes de distinguir o Bem Comum, dos interesses privados, mais republicanas serão essas pessoas, e mais democrático será o poder. (...) Deve-se sempre ressaltar que o Princípio do Estado Democrático de Direito e o Princípio Federativo são decorrências do Princípio Republicano”. (CRUZ, CADEMARTORI, 2009, p.93/95)

<sup>42</sup> Para Canotilho (2003, p.224) república significa “uma comunidade política, uma unidade colectiva de indivíduos que se *autodetermina* politicamente através da criação e manutenção de instituições políticas próprias assentes na decisão e na participação dos cidadãos no governo dos mesmos (*self-government*)”

periodicamente”.

Gomes (2013, p. 135) afirma que o movimento de independência norte-americano criou a primeira democracia republicana da história moderna, pois havia neste regime o reconhecimento de um poder na sociedade organizada e consciente de seu papel político na condução das coisas públicas. Os regimes até então vigente tinham no governo reis e imperadores que reivindicavam direitos divinos para dirigirem as nações.

Em defesa do federalismo, ao definir república, Madison, caracteriza como governo republicano aquele que “extrai todos os seus poderes direta ou indiretamente da grande maioria do povo e é administrado por pessoas que conservam seus cargos enquanto são aprovadas e por um período limitado, ou enquanto exibem bom comportamento”. (MADISON, HAMILTON e JAY 1993, p. 278-279)

Madison desacreditava numa democracia direta, como a praticada nos Estados membros da Confederação Americana, antes da Constituição de 1787, e apresenta o conceito de república como uma necessária democracia representativa, definindo-a como um governo em que está presente o esquema de representação. (MADISON; HAMILTON E JAY 1993, P. 137)

No artigo federalista n. 63, Madison afirma a necessidade de um corpo de representantes “moderado e respeitável” para compor o Senado, que pondere as paixões do povo defendendo-o contra seus próprios erros e enganos temporários. Aponta como diferença entre a América e as outras Repúblicas o princípio da representação. (MADISON; HAMILTON E JAY 1993, p. 406).

Os representantes, segundo Madison, tem uma função de filtragem, visto que irão depurar e ampliar as opiniões do povo, pois possuem sabedoria para discernir o verdadeiro interesse de seu país, tendo uma voz mais consoante com o bem público. Afirma o federalista que evitar o desconhecimento das causas locais nas grandes repúblicas, nos governos federados a Constituição atribuiu competência para o trato das questões locais a um legislativo estadual (MADISON; HAMILTON E JAY, 1993, p. 137-138)

Os antifederalistas, na Revolução Americana, se opuseram à função da filtragem, apresentando a teoria do espelho, de Melancton Smith. De acordo com esta teoria, os representantes deveriam pensar, sentir e agir como o povo, espelhando um miniatura deste. Não deveria o sistema de representação buscar talentos brilhantes e sim semelhantes entre o povo, que por conhecerem suas preocupações e ocupações melhor lhe representariam (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p.

39).

A maioria dos antifederalistas, na discussão da formação do Estado federado norte-americano, afirmava que a forma de governo republicano exigia similaridade de religião, maneiras, sentimentos e interesses, que seriam impossíveis de uniformizar num Estado ampliado (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 55).

A nomenclatura não explica o sentido da República, que somente pode ser conhecido pela história de cada povo. No Brasil, o sentimento republicano impulsionou a Conjuração Mineira (1789), que culminou com o enforcamento de José Joaquim da Silva Xavier – Tiradentes. O ideal republicano foi base da Confederação do Equador (1824), da Guerra dos Mascates (1710), da Conjuração Baiana (1798), da Revolução Pernambucana (1817), da Sabinada (1837), da Revolução Farroupilha (1835) e da revolução Praieira (1848) (SOUZA, 1986, p.36).

Por fim, a república vem com um golpe militar, e nasce “descolada das urnas”. O regime monárquico vigente, sustentado por donos e traficantes de escravos – fazendeiros que receberam da coroa títulos de nobreza<sup>43</sup> – começou a ruir em 1888, com a proclamação da Lei Áurea, que aboliu a escravidão no país. Mas, fora o desgaste do regime monárquico, frente às incoerências dos luxos da nobreza em contraponto com a escravidão, o analfabetismo e as fraudes eleitorais, que impulsionaram o golpe que instituiria a república.<sup>44</sup>

A concessão de títulos de nobreza era uma forma de manter o apoio político e foi também uma tentativa de sedução para os oficiais dos quartéis, no intuito de evitar a debandada de militares em favor da República (GOMES, 2013, p. 96). Infelizmente, marca a história brasileira a negociata política que vai desde títulos até propinas em contratos públicos.

Os militares da época sentiam-se frustrados, mal recompensados e desprestigiados pelo governo monárquico. Os civis, sem expressão de voto nas urnas, aproveitaram-se dessa situação de insatisfação para incendiar o movimento revolucionário e atacar o Império (GOMES,

---

<sup>43</sup> “Entre a criação do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, em 1815, e a Proclamação da República, em 1889, foram distribuídos no Brasil 1.400 títulos de nobreza, média de dezenove por ano”, sendo 155 entre maio de 1888 e novembro de 1889 (GOMES, 2013, p. 96).

<sup>44</sup> A presença dos militares como força política, especialmente em decorrência da Guerra do Paraguai, na qual participou Marechal Deodoro da Fonseca, foi determinante para a queda da monarquia (GOMES, 2013, p. 22).

2013, p. 179). Segundo Barbosa (196?a, p. 648) o militarismo surge da violação dos direitos legais do Exército pelo governo do Rei.

A mocidade militar brasileira teve influência das ideias do positivista Auguste Comte, responsável pelo lema da bandeira “ordem e progresso”. Para o filósofo francês o método científico permitia compreender a ordem de funcionamento da sociedade e reformar as instituições para acelerar o progresso (GOMES, 2013, p. 170). As ideias positivistas eram ensinadas na Escola Militar da Praia Vermelha por Benjamin Constant, a cabeça pensante do movimento.

A proclamação da República foi um momento de improviso tamanho que se cantou na cerimônia o hino nacional da França – Marselhesa – e hasteou-se uma bandeira cujos traços imitavam a norte-americana. Veio a República, nas palavras de Barbosa (196?a, p. 649), como a erupção de uma cratera instantânea, sem programas.

O povo brasileiro, era arredio e apático à Proclamação da República e de fato, somente foi consultado sobre o desejo de regime monárquico ou republicano em 1993, passado mais de um século da proclamação da República (GOMES, 2013, p. 62-63). As províncias foram comunicadas por telégrafo.

Foi a República proclamada provisoriamente (BARBOSA, 196?a, p. 600)<sup>45</sup>, conforme se lê no primeiro decreto do governo republicano:

Art. 1º. Fica proclamada provisoriamente e decretada como forma de governo da Nação Brasileira a República Federativa.

Art. 2º. As províncias do Brasil, reunidas pelo laço da federação, ficam constituindo os Estados Unidos do Brasil (GOMES, 2013, p. 284).

Desabafa Laurentino Gomes (2013, p. 18): “O Brasil tem uma República mal-amada”. O próprio fundador da República Marechal Manoel Deodoro da Fonseca não era republicano antes do 15 de novembro de 1889, pois acreditava que ao povo brasileiro faltava educação e respeito necessários ao regime republicano.

Em 24 de fevereiro de 1891 adota-se no Brasil a nova

---

<sup>45</sup> “As nações não conheciam fato semelhante: uma revolução que não tocou nem na consciência, nem na família, nem na propriedade, nem na vida, que não orfanou uma criança, nem levou à viuvez uma mulher, que abriu aos cultos o sacrário respeito legal, que apelou para todas as formas de patriotismo que se sentiu menos na administração do que as alterações ordinárias dos partidos no poder [...]” (BARBOSA, 196?a, p. 600).



Constituição republicana, que prevê definitivamente a República federativa, a tripartição dos poderes, eleições a cada quatro anos, o poder legislativo bicameral, com Senado e Câmara dos Deputados, o Poder Judiciário com duas jurisdições: Justiça federal e estadual, e assegura aos residentes do país os direitos relativos à liberdade, à segurança individual e à propriedade (BRASIL, 1891).<sup>46</sup>

Mas, os primeiros anos da República brasileira, diferente dos ideais republicanos anunciados, são marcados por um regime de autoritarismo, especialmente após a renúncia de Deodoro da Fonseca e a assunção ao cargo de presidente de Floriano Peixoto, conhecido como o marechal de ferro (GOMES, 2013, p. 347). A Revolução Federalista, de 1893 no Estado do Rio Grande do Sul marcou com sangue este período histórico (GOMES, 2013, p. 358). Temia-se a volta da monarquia. O próprio Barbosa (1967a, p. 606), em discurso na manifestação do Partido Federalista, em 07 de fevereiro de 1893 afirmava que “renunciar o federalismo é emascular-se. Desistir do foro republicano é prostituir-se [...] Da federação não se retrocede para a centralização. Da América presidencial não se volve para a realeza ultramarina”.

Em 1894 assume no Brasil o primeiro presidente civil da República – Prudente José de Moraes e Barros, que fará um governo republicano à moda monárquica, ao instituir a política dos governadores, com troca de privilégios nos negócios públicos por apoio no governo (BARBOSA, 1967b, p. 535)<sup>47</sup>. A república brasileira continua descartando o povo. O povo aparece no cenário político brasileiro em poucos momentos, especialmente no ano de 1964 quando parte da população vai às ruas em apoio ao Golpe Militar, a exemplo da “Marcha da família com Deus pela liberdade” e em 1984, com intensa participação popular no Movimento das Diretas Já. (GOMES, 2013, p. 380).

A Constituição democrática de 1988 atribui ao povo todo o

---

<sup>46</sup> Art. 1º. A Nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

<sup>47</sup> “A centralização, organizada sob a monarquia nas instituições administrativas, assumiu ultimamente, com a República, a forma de uma máquina de partido, que nulifica a autonomia moral dos Estados, convertendo os governadores em peças mecânicas de uma entrosagem destinada a servir aos interesses centrais de uma entidade particular, cujo arbítrio se apadrinha sob a razão social de um nome coletivo e de um programa imaginário” (BARBOSA, 1967b, p. 534).

poder, que deve ser exercido de forma direta ou por representação<sup>48</sup>. Tem prevalecido a democracia representativa.

O modelo de representação no Brasil se faz por meio dos partidos políticos, garantido o pluralismo político como fundamento da república, conforme artigo 1º, V, da Constituição e a filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V, CF)

A representação traz consigo imbricado o princípio da responsabilidade<sup>49</sup> daqueles que investidos de poder<sup>50</sup> representam os integrantes da república. Ensina Ataliba (1985, p. 79) que as instituições republicanas foram engendradas para evitar abusos, banir o despotismo e preservar o bem comum contra os arbútrios do homem.

A responsabilidade do representante decorre da consciência cívica de que a *res publica* é de titularidade do povo, e ao gestor, portanto, compete administrar o que não lhe pertence. Portanto, não lhe cabe escolher ao alvedrio o destino da arrecadação tributária, estando vinculado à vontade daqueles que o comissionaram.

O Estado republicano, sob o manto da segurança jurídica, estrutura-se com base na sujeição à lei, expressão da vontade popular, que se traduz num princípio de consentimento do povo (ATALIBA, 1985, p. 95). Cícero (2016) defende a coisa pública só é do povo quando este mantém a prerrogativa de árbitro das leis.<sup>51</sup>

Bonavides (2008b), após constatar que a vontade popular vem sendo distorcida e falseada pelas Casas representativas, evoca a democracia participativa, *emancipatória*.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Art. 1º. [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

<sup>49</sup> “A responsabilidade é a contrapartida dos poderes em que, e razão da representação da soberania popular, são investidos os mandatários” (ATALIBA, 1985, p. 38)

<sup>50</sup> Já dizia Cícero (2007, p. 56): “Quem governa a República é tutor que deve zelar pelo bem de seu pupilo”.

<sup>51</sup> “Mas, quando o povo sabe, ao contrário, manter suas prerrogativas, não é possível encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então permanece árbitro das leis, dos juízos, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, ou só então, é a coisa pública coisa do povo” (CÍCERO, 2016, p. 15).

<sup>52</sup> Diz o autor: “Os vícios eleitorais, a propaganda dirigida, a manipulação da consciência pública e opinativa do cidadão pelos poderes e veículos de informação, a serviço da classe dominante, que os subornou, até as manifestações executivas e legisladoras mais delicadas, ferem o interesse

Além do princípio do consentimento, a tripartição dos poderes<sup>53</sup> é um meio de assegurar a forma republicana, um mecanismo que intenciona impedir o abuso do poder, na medida em que o “poder trave o poder”. Esta afirmativa é do filósofo Montesquieu (2012, p.303), na construção da ideia de existência de funções diversas e inconfundíveis a serem exercidas por três poderes: o legislativo, o executivo e o judiciário. Na mesma linha de Montesquieu, Aristóteles (1997, p. 98) considerava injusto e perigoso atribuir-se a um só indivíduo o exercício do poder. Para ele a forma mais desejável de governo provém do equilíbrio das forças sociais.

Um governo misto e contrabalanceado tem o equilíbrio das forças sociais através da separação das funções governamentais (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 45).

Durante a vigência dos Artigos da Confederação, nos Estados Unidos, o poder concentrou-se muito nas mãos do legislativo local, que chegou a usurpar funções do Judiciário. Em nome da tripartição dos poderes, Madison, tendo por doutrina política a teoria de Montesquieu, afirma no Artigo Federalista n. 47: “O acúmulo de todos os poderes, legislativo, executivo e judiciário, nas mesmas mãos, seja de uma pessoa, de algumas ou de muitas, seja hereditário, autodesignado ou eletivo, pode ser justamente considerado a própria definição de tirania” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 332). Ao dividir o poder em núcleos diversos, almeja-se evitar arbítrios, protegendo assim os direitos fundamentais, especialmente a liberdade.

A crítica de Dallari (2010, p. 221) é que mesmo frente à previsão constitucional da tripartição, no conhecido sistema de freios e contrapesos, sempre houve uma intensa interpenetração entre as funções dos poderes, guardando-se apenas a aparência de separação. Pois, em decorrência da teoria da tripartição, o Estado pratica dois tipos de atos: os atos gerais e os atos especiais. Os atos gerais competem ao legislativo. Após emissão da norma, o executivo produz atos especiais. Ocorre que, muitos dos atos gerais são emitidos por determinação e conveniência do executivo.

Ataliba (1985, p. 18) informa que o regime republicano brasileiro tem vinculação direta ao sistema federado. E a autonomia municipal é

---

nacional, desvirtuam os fins do Estado, corrompem a moral pública e apodrecem aquilo que, até gora, o *status quo* fez passar por democracia e representação” (BONAVIDES, 2008b, p. 25).

<sup>53</sup> Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário (BRASIL, 1988).

base do princípio republicano. No mesmo sentido, Nabais (2010b, p. 117) afirma que o Estado deve permitir que a administração da *res publica* seja distribuída pelos diversos polos de poder, e reconhecer que os interesses que emergem do seio das comunidades locais sejam por ela perseguidos.

A primeira Constituição republicana brasileira (1891) assegurava a autonomia dos municípios, em relação ao interesse peculiar.<sup>54</sup> Todavia, não havia uma competência constitucional determinada a favor dos municípios, que ficavam dependentes da Constituição dos Estados.<sup>55</sup>

Historicamente, a condição de autonomia dos municípios sofreu importantes e intensas modificações, chegando a ser praticamente usurpada pelo momento político e pela Constituição em 1967 (VEDANA, 2002, p. 51-54). Na Constituição de 1988, o município brasileiro assume a posição de ente estatal, integrante da federação.<sup>56</sup> A condição de ente federado conferida ao município dá a ele autonomia político administrativa, competências, receitas tributárias, mas não afasta o centralismo existente, sobretudo, da parte da União, especialmente em relação à arrecadação tributária. De fato, fora transferido aos Municípios funções que vieram desacompanhadas de alocação de recursos financeiros.

Vedana (2002, p. 47) tece críticas ao constituinte de 1988 pelo fato de ter falhado por não garantir maior autonomia e capacidade tributária aos municípios, pois de nada lhes vale a capacidade de auto-organização política administrativa se não há recursos que garantam a independência econômica.

---

<sup>54</sup> Art. 68. Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse (BRASIL, 1981).

<sup>55</sup> Informa Balthazar (2005, p. 110) que a receita dos municípios era constituída em linhas gerais das seguintes verbas: “da alienação, aforamento e locação de móveis e imóveis do domínio privado das suas municipalidades; das rendas de quaisquer estabelecimentos ou serviços municipais; das taxas de publicidade que recaem sobre afixação de letreiros, emblemas, anúncios e reclamos; das multas impostas e cobradas no Município por infrações de regulamentos municipais”.

<sup>56</sup> Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...] Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

Segundo o autor, está-se a espera de um novo pacto federativo que defina claramente “encargos e competências político-administrativas e tributárias entre a União e os entes federados, com a adoção da efetiva autonomia municipal” (VEDANA, 2002, p. 55). A autonomia local tem a força de enfrentar os desafios locais que lhe são peculiares e mais de perto monitorar a execução das políticas públicas<sup>57</sup>. Mas, para que estas sejam efetivas e contínuas há necessidade de receita tributária segura e suficiente.

É na esfera local que o nível de participação política do cidadão é ampliado. A vida acontece no Município. O cidadão não reside na União, ele mora na cidade. Assim, é com Ataliba (1985, p. 156) que se conclui que os direitos de cidadania, ao lado da autonomia dos municípios (autogoverno local) e a federação (autogoverno regional) dão a exata medida e feição do regime republicano.

Na República reside um forte aspecto de poder compartilhado e corresponsável. Ela é, em sua essência, a expressão da voz de muitos que são donos da “coisa pública” e por ela responsáveis. Esta pureza de origem permite ao espírito republicano avançar do local para o além-fronteiras na intenção de atingir o fim esperado: a paz perpétua.<sup>58</sup>

Kant (1992) explica que numa Constituição em que o súdito não é cidadão a guerra é uma coisa muito simples, que se decide pela vontade de um só governante, o qual não suporta os sofrimentos da guerra. Para Kant (1992), é vão o esforço de pretender a paz internacional entre Estados que não respeitam os direitos humanos fundamentais dos seus cidadãos, de modo que, o republicanismo constitucional é o que conduz à paz perpétua. Defende o filósofo que “somente países com governos representativos da vontade soberana do povo poderiam tomar assento na organização internacional para a paz” (SOROMENHO-MARQUES, 2007, p. 333).

No mesmo sentido, Montesquieu (2012, p. 277) explicou que o “espírito da monarquia é a guerra e o engrandecimento; o espírito da república é a paz e a moderação”.

Todavia, a beleza da República se perde quando os valores se corrompem, e um regime tão forte fica a serviço de poucos. A perversão

---

<sup>57</sup> “Políticas públicas são os programas de ação do governo para a realização de objetivos determinados num espaço de tempo certo.” (BUCCI, 1997, p.95)

<sup>58</sup> “A constituição republicana, além da pureza de sua origem, isto é, de ter promanado da pura fonte do conceito de direito, tem ainda em vista o resultado desejado, a saber, a paz perpétua; daquela é esta o fundamento” (KANT, 1992, p. 128).

da essência da República já fora anunciada por Montesquieu (2012), que reconhecia como causas a perda da virtude, que orientava a ação política nos povos grego e romano, e o domínio do econômico. Disse o filósofo: “Outrora, o bem dos particulares constituía o tesouro público; mas agora o tesouro público torna-se o patrimônio dos particulares. A república é um despojo; e a sua força não é mais do que o poder de alguns cidadãos e a licenciosidade de todos” (MONTESQUIEU, 2012, p. 154).

No atual momento de um Brasil pós-moderno, a República tem por objetivo além de garantir as conquistas da modernidade, possibilitando, pela livre iniciativa e proteção da propriedade, o direito individual de enriquecer, manter uma ordem econômica que tenha função social a cumprir e direitos sociais a realizar. Está-se frente a um sujeito que é coletivo (PILATI, 2013b, p. 43).<sup>59</sup>

E o modelo de representação deste sujeito, via partidos políticos e mandatos, não mais expressa a vontade geral<sup>60</sup>. A insatisfação é conhecida no Brasil, diante dos movimentos que foram às ruas clamar por direitos, sem a representação política.<sup>61</sup>

Neste momento histórico é preciso pensar a República num novo paradigma – a pós-modernidade<sup>62</sup>, entendida como a “transformação

---

<sup>59</sup> Pilati (2013b, p. 41) indica os pressupostos que o século XVIII consagrou para o Estado moderno: “encarnação do Estado como pessoa jurídica de direito público; separada da comunidade de pessoas; democracia representativa como fora de governo; autonomia jurídica dos bens como base da ordem jurídica; e a figura do sujeito de direito como sustentáculo do individualismo jurídico. O privado é do sujeito particular e o público, do Estado.” Entende o autor a pós-modernidade como um lugar de reconstrução do modelo normativo.

<sup>60</sup> Medidas de extremo interesse nacional são tomadas sem consulta popular. Observa-se, por exemplo, a aprovação pelo Senado Federal brasileiro da PEC 55/2016 que institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, fixando teto para os gastos públicos, que vigorará por 20 exercícios financeiros. (SENADO FEDERAL, 2016)

<sup>61</sup> Por exemplo, o Movimento “Vem pra Rua” que tem por bandeira a democracia, a ética na política e um estado eficiente e desinchado (<http://www.vempraru.net/>).

<sup>62</sup> Torres (1995) apresenta o conceito de pós-modernidade. Diz o autor: “O Estado pós-moderno, característico da sociedade de risco, funda-se na desregulamentação, na deslegalização (retirada do direito formal e a sua substituição pela autoregulação dos indivíduos e grupos sociais) e na desestabilização de instituições estabelecidas, o que permitiria a mobilização coletiva para a defesa dos interesses difusos e para a cura do direito (*Sorge um*

que deverá decorrer da bipartição do exercício da soberania, nos termos do parágrafo único do artigo primeiro de CRFB/88” (TORRES, 1995, p. 15), o que demandará o convívio da democracia direta com a democracia representativa, e a transformação desta por aquela.<sup>63</sup> O poder que emana do povo precisa ter o cheiro do povo e não o da indiferença e distanciamento. Aos moldes romanos, a coisa pública precisa pertencer ao povo e não ao Estado.<sup>64</sup> A arrecadação tributária precisa ser dos brasileiros, não do Brasil.

Lembra-se aqui a lição de Cícero (2016) ao afirmar que os homens, originariamente, se agrupam em sociedade pelo bem público<sup>65</sup>, com o interesse comum em primeiro lugar, assim, a soberania popular é aquela em que todas as coisas residem no povo, e sob este princípio deve se apoiar o governo.

Afirmativamente, Pilati (2013, p. 43) conclui que, no Brasil pós-moderno, se impõe implementar uma República Participativa, como soberania, estrutura política e forma jurídica próprias, em que a soberania seja exercida diretamente. Impõe-se pensar na república como coisa coletiva e não como forma de governo (PILATI, 2013b, p. 141). Esta ideia é discutida no terceiro capítulo desta tese.

---

*das Recht*), mediante uma nova ética da responsabilidade e uma ampliação dos direitos de ação” (TORRES, 1995, p. 15).

<sup>63</sup> Pilati (2013b, p. VII-42) afirma que a Constituição Brasileira tem o perfil da modernidade, que pode ser constatada na redação do artigo 1º, caput, onde se lê que a “República Federativa do Brasil é formada – não pelo povo brasileiro – mas pela *união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal*”.

<sup>64</sup> Ensina Pilati (2013b, p. 39) que “Roma ingressa no período clássico, no final da República, com regime político de democracia direta (assembleias populares com suas magistraturas e o controle do Senado), modelo que se reproduz nos *municípios*: o público é dos cidadãos – como *universitas* – e não da pessoa jurídicas distinta deles, como hoje se verifica com o ente estatal”. A soberania estava no povo, exercida em democracia direta, através de assembleias ou comícios (PILATI, 2013b, p. 90).

<sup>65</sup> Assim explica o filósofo o surgimento da cidade: “Formadas assim naturalmente, essas associações, como expus, estabeleceram domicílio, antes de mais nada, num lugar determinado; depois, esse domicílio comum, conjunto de templos, praças e vivendas, fortificado, já pela sua situação natural, já pelos homens, tomou o nome de cidade ou fortaleza. Todo povo, isto é, toda sociedade fundada com as condições por mim expostas; toda cidade, ou, o que é o mesmo, toda constituição particular de um povo, toda coisa pública – e por isso entendendo toda coisa do povo – necessita, para ser duradoura, ser regida por uma autoridade inteligente que sempre se apoie sobre o princípio que presidiu à formação do Estado” (CÍCERO, 2016, p. 14).

## 1.4 O poder de tributar

A origem do tributo confunde-se com a história do homem e com o surgimento do próprio Estado, com formas de incidência e motivações diversas moldadas pelas necessidades dos grupos sociais, pelas finalidades e atuações estatais. A regulamentação do poder tributário vem com o Estado Moderno, quando o direito passa a reger o poder do Estado nas suas relações com os contribuintes.<sup>66</sup>

O Estado, por força de sua soberania e de seu caráter fiscal, tem o poder de instituir impostos. Este poder é inato à natureza do Estado fiscal (NABAIS, 2012, p. 286). Todavia, a relação de tributação não é apenas uma relação de poder, mas também uma relação jurídica, norteada pela legalidade e liberdade, centradas na ideia de consentimento (MACHADO, 2003, p. 43). A relação Estado e contribuinte demonstra que o poder de tributar é um poder constitucional que corresponde a um dever fundamental de pagar impostos (NABAIS, 2012, p. 83).

No modelo de Estado fiscal federado, como o brasileiro, o poder dos entes integrantes da federação decorre da previsão constitucional para “instituir tributos” (art. 150, CF/88). Ao tempo que o Estado fiscal tem poder de tributar decorrente de sua fisiologia e soberania, os entes que compõem o Estado encontram na Constituição a fonte e o limite do poder tributário, cujo exercício poderá ser moldado por lei infraconstitucional. Por exemplo, o poder tributário do município para instituir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), conforme previsto no inciso II, do artigo 156, da CF/88 é exercido nos limites da Lei Complementar 116/2003, atendendo ao disposto no § 3º, do artigo 156, da Constituição.

A soberania, como poder jurídico supremo<sup>67</sup>, pertence apenas ao Estado (inciso I, do art. 1º, da CF/88)<sup>68</sup>. Os entes que o integram

---

<sup>66</sup> Se a história do tributo confunde-se com a própria história do Estado, como sociedade organizada, a atividade tributária, historicamente, sempre foi exercida pelos governos, sem exceção, de forma assistemática, desorganizada, com a cobrança dos tributos, de regra, feita à base da força bruta (BALTHAZAR, 2005, p. 18).

<sup>67</sup> O poder soberano significa que, dentro dos limites territoriais do Estado, tal poder é superior a todos os demais (DALLARI, 2010, p. 83).

<sup>68</sup> Ensina Torres (2006, p. 64) que “a soberania financeira, que é do povo, transfere-se *limitadamente* ao Estado pelo contrato constitucional, permitindo-lhe tributar e gastar.



possuem autonomia, nos termos do caput, do artigo 18, CF/88. Assim, o poder de tributar também permite classificar-se em poder soberano e autônomo. O primeiro essencialmente originário (tendo por fonte apenas a Constituição) e o segundo originário ou derivado (quando encontra fundamento constitucional e limites infraconstitucionais) e é exercido pelos entes autônomos integrantes da federação.

O poder de tributar não é ilimitado (NABAIS, 2012, p. 300), ele encontra, num Estado de direito, limites materiais na própria Constituição, que firmam raízes nos direitos e garantias fundamentais.

Os direitos e garantias fundamentais integram o núcleo irredutível da Constituição brasileira, vez que nos termos do artigo 60, § 4º, IV, figuram como matéria não sujeita à abolição. Configuram-se como cláusulas pétreas.

Esclarece Baleeiro (2010) que a partir do julgamento da ADIn. 9.347 (15.12.93) o Supremo Tribunal Federal entendeu que as limitações ao poder de tributar são imodificáveis por meio do poder derivado de emenda ou reforma, conferido ao legislador. O entendimento decorre da interpretação sistemática do artigo 150<sup>69</sup> e § 2º, do artigo 5º<sup>70</sup>, da Constituição Federal. Assim, os limites ao poder de tributar consubstanciam-se em garantias dos contribuintes, abarcadas pelo atributo de inesgotabilidade que possuem os direitos fundamentais e, nesta condição não são passíveis de modificação por emenda constitucional (BALEEIRO, 2010, p. 28).

A Constituição Federal Brasileira aporta um conjunto de limites ao poder de tributar do Estado, que doutrinariamente classificam-se em princípios, imunidades e outros limites<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1988).

<sup>70</sup> Art. 5º. § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte (BRASIL, 1988).

<sup>71</sup> Exemplificativamente pode-se citar como princípios: a legalidade (art. 150, I), a isonomia (art. 150, II), a irretroatividade (art. 150, III, a); a anterioridade (art. 150, III, b); a vedação ao confisco (art. 150, IV), a liberdade de tráfego (art. 150, V) e como imunidades, as previstas no artigo 150, VI. Outros limites encontram-se dispersos no texto constitucional, como o é a vedação de que taxas tenham a mesma base de cálculo dos impostos (art. 145, § 2º). Ensina Baleeiro (2010, p. 30) que “A seção ‘Das limitações ao Poder de Tributar’ contém apenas algumas imunidades e alguns princípios, *numerus apertus*,

A imunidade suprime o poder tributário, ao tempo que o princípio confirma seu exercício. Onde há imunidade não há competência. Onde existem princípios há poder de tributar, modelado ao exercício válido da competência (BALEEIRO, 2010, p. 31).

A competência para instituir impostos é, portanto, expressão do poder de tributar, que se distribui, constitucionalmente, entre os entes federados. A forma federada de Estado é uma das grandes vertentes que geram desdobramentos específicos limitativos do poder de tributar do Estado (BALEEIRO, 2010, p. 41).<sup>72</sup>

Observa Baleeiro (2010, p. 30) que os limites são desdobramentos dos grandes princípios estruturais do Estado, como a forma federada, ou dos direitos e garantias fundamentais consagrados no artigo 5º, como a propriedade, a igualdade, a liberdade, etc.

A Constituição Brasileira estabelece competências tributárias privativas dos entes tributantes, que dotam o sistema de rigidez, evitando a insegurança jurídica dada pela possibilidade de bitributar o mesmo fato gerador. A norma constitucional indica os fatos que, após conformação na legislação infraconstitucional, têm o condão de gerar o dever de tributar. O princípio da estrita legalidade garantirá que apenas os fatos que se subsumam à hipótese de incidência sejam capazes de gerar tributos<sup>73</sup>.

Assim como as espécies tributárias<sup>74</sup> são conceitos determinados

deixando expressamente consignada a existência de outras limitações também estruturais”.

<sup>72</sup> A competência tributária é “norma constitucional, atributiva de poder legislativo a pessoa estatal, para criar, regular e instituir tributos” (BALEEIRO, 2010, p. 951).

<sup>73</sup> Ensina Carvalho (2013, p. 255) que o enquadramento do fato à hipótese normativa tem de ser completo, para se dê a subsunção.

<sup>74</sup> Na lição de Machado (2003, p. 70) há no sistema tributário cinco espécies de tributos: os impostos, as taxas, as contribuições de melhoria, as contribuições sociais e o empréstimos compulsórios. Deste posicionamento diverge Becker (2002, p. 381) que leciona “no plano jurídico, todo e qualquer tributo pertencerá a uma destas duas categorias: imposto ou taxa. A serena análise científico-jurídica, em cada caso singular, revelará que inexistente terceira categoria ou categoria mista. Os chamados ‘tributos para-fiscais’, ‘contribuições de melhoria’, ‘empréstimos compulsórios’ e ‘monopólios fiscais’, ao serem dissecados pelo método científico-jurídico [...] desnudam-se da ‘camouflage’ político-fiscal ou histórico-filosófica ou simplesmente retórico-acadêmica e mostram-se verdadeiros impostos ou taxas”. Adota-se a teoria quinquipartite frente aos dispositivos constitucionais brasileiros, que tratam dos impostos,

e irrenunciáveis, a competência para legislar em matéria tributária segue uma rígida estrutura, definida constitucionalmente (BALEEIRO, 2010, p. 63).

Na federação brasileira, a autonomia política dos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) garante a eles competência tributária – “aptidão para criar, *in abstracto*, tributos” (CARRAZZA, 2007, p. 483), com vistas à autonomia financeira.

Há competências privativas, como ocorre com os impostos. A Constituição atribui à União competência para instituir impostos sobre: importação de produtos estrangeiros (II); exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados (IE); renda e proventos de qualquer natureza (IR); produtos industrializados (IPI); operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários (IOF); propriedade territorial rural (ITR); grandes fortunas<sup>75</sup> e na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, conforme previsto nos artigos 153 e 154, II.

Os Estados têm competência para instituir impostos sobre: transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; e propriedade de veículos automotores, nos termos do artigo 155.

Aos Municípios a Constituição atribui competência para instituir impostos sobre: propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição (ITBI); e serviços de qualquer natureza (ISS), não

---

taxas e contribuição de melhoria (art. 145), dos empréstimos compulsórios (art. 148) e das contribuições sociais (art. 149).

<sup>75</sup> Competência não exercitada até o momento. Vale lembrar a lição de Roque Carrazza (2007, p. 485): “o titular da competência tributária não pode nem substancialmente modificá-la, nem aliená-la, nem renunciá-la. Admite-se, todavia, que a deixe de exercer...”. Registre-se que “a tributação severa e progressiva das grandes fortunas e das grandes rendas, nos países que as realizaram, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a Suécia, a Suíça e outros teve como consequência a modificação da pirâmide da distribuição da riqueza individual: o vértice ficou truncado, diminuindo as fortunas excepcionais, mas elevou-se o padrão de vida das demais classes, quer porque recebessem rendimentos, quer porque a ampliação dos serviços públicos e da previdência lhes trouxesse outras vantagens e utilidades” (BALEEIRO, 1992, p. 168).

compreendidos no ICMS, conforme previsão do artigo 156.

A competência do Distrito Federal quanto aos impostos cumula aquelas que foram atribuídas aos Estados e Municípios.

Há competência residual da União para impostos não previstos, “desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculos próprios dos discriminados nesta Constituição” (art. 154, CF).

O sistema de discriminação de rendas é rígido quanto à instituição das competências para a cobrança de impostos (FALCÃO, 1994, p. 120), ressalvada a competência residual da União.

Em relação às taxas e contribuições de melhoria, a competência é comum, nos termos do artigo 145, da Carta Republicana (CONTI; SCAFF; BRAGA, 2010, p. 23). Todavia, somente será competente para tributar por taxa aquele ente que possuir competência administrativa para prestar o serviço ou exercer o poder de polícia, nos termos da lei que regula tal atuação. De igual forma, a competência para tributar contribuição de melhoria, é do ente executor da obra pública que trouxe valorização imobiliária ao contribuinte. Não haverá dupla tributação sobre o mesmo fato gerador, considerando que a Constituição repartiu também as competências administrativas entre os entes federados, a partir do artigo 21. Poderá, porém, haver em relação à contribuição de melhoria cobrança concomitante pelos entes, se ambos participarem da execução da obra pública, “cada qual no campo de sua competência material específica” (CARRAZZA, 2007, p. 408, 629).

Compete privativamente à União instituir contribuições sociais, ressalvada a competência dos Estados e Municípios para instituir a contribuição de custeio do sistema próprio de previdência e assistência social de seus servidores; e a do Município e Distrito Federal para a instituição da contribuição de custeio da iluminação pública.<sup>76</sup>

Há competência privativa da União, prevista no artigo 148 da

---

<sup>76</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo. § 1º. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III (BRASIL, 1988).

Constituição, para instituir empréstimos compulsórios que custeiem despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; ou no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.

A previsão de uma fonte independente de recursos aos entes federados não garante a estes os recursos necessários para a execução dos encargos que lhe foram atribuídos constitucionalmente para fornecimento de bens e serviços públicos.<sup>77</sup>

Pode-se observar da distribuição de competências que há uma centralização na União, que além de possuir a mais ampla competência entre os entes federados, é destinatária da maior fatia da arrecadação tributária (graças também a não partilha de arrecadação das contribuições), conforme se verá no próximo capítulo. Esta situação fragiliza a federação, devido à relação de dependência em que estão os Estados, o Distrito Federal e os Municípios relativamente à União (FERREIRA FILHO, 2010, p. 298).

O Estado exerce poder consentido com vistas ao bem comum. Cabe, portanto, discutir qual dos entes da federação possui maior eficiência alocativa para tributar e aplicar o resultado da arrecadação no atendimento aos objetivos da República Federativa (CONTI; SCAFF; BRAGA, 2010, p. 32). É imprescindível repactuar o encargo com a receita.

No Brasil, a última efetiva reforma tributária ocorreu com a Emenda Constitucional n. 18 de 1965, e desde então alterações pontuais ocorreram, como a Emenda Constitucional n. 42/03 que pouco inovou. E, está-se a espera de um “sistema tributário economicamente neutro, juridicamente simples, financeiramente eficiente e politicamente transparente” (BALTHAZAR, 2005, p. 194).

Não há razão no poder de tributar, especialmente quando correlato a um dever solidário de pagar impostos, quando inexistente eficiência na alocação do recurso público.

## **1.5 O dever fundamental de pagar impostos**

Montesquieu (2012, p. 129) afirma que o homem, uma criatura sensível, sujeita a mil paixões, e feito para viver em sociedade, poderia

---

<sup>77</sup> Oliveira ao prefaciar a obra de Federalismo Fiscal afirma que “até eventos festivos que os municípios desejam realizar deve haver a intermediação de um deputado federal para obter recursos necessários. Isso é uma vergonha” (CONTI; SCAFF; BRAGA, 2010, p. 5).

esquecer os outros, por isso os legisladores reconduziram-no aos seus deveres com as leis políticas e civis.

O tema dos deveres toma corpo no direito por obra do humanismo jurídico e do jusnaturalismo racionalista, que fazem surgir o dever de solidariedade e deveres centrais como não causar dano a outrem, restituir o alheio, reparar danos, sob pena de sanção.

Nabais (2007) explica que os deveres são a face oculta dos direitos, que foi esquecida. Desde o século XVIII muito se construiu em matéria de direitos, a iniciar pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), e se fez um pacto de silêncio quanto aos deveres. O autor constata que este desprezo pelos deveres dá-se por dois motivos: o primeiro decorre do momento pós Segunda Guerra Mundial quando se buscou a construção de regimes constitucionais fortes para proteger direitos fundamentais; o segundo por uma construção liberal de direitos.<sup>78</sup>

Assim, as constituições<sup>79</sup> aprovadas logo após a Segunda Guerra Mundial preocuparam-se de forma dominante com os direitos fundamentais, no sentido de limites ao poder estatal esquecendo a “responsabilidade comunitária que faz dos indivíduos seres simultaneamente livres e responsáveis, ou seja, pessoas.” Ocorre que, a esta concepção de homem implica uma ordem de liberdade limitada pela responsabilidade. Nestes sistemas, os direitos fundamentais constituem a essência da liberdade e os deveres fundamentais o seu correlato (NABAIS, 2012, p. 18, 31). Apesar de não serem tratados de forma específica nas Constituições, os deveres fundamentais foram formando camadas com os direitos fundamentais.

Considerando que os direitos não são auto-realizáveis e implicam cooperação social e responsabilidade individual, “a melhor abordagem para os direitos é vê-los como liberdades privadas com custos públicos” (NABAIS, 2010a, p. 113). De modo que, a coexistência e convivência em sociedade, guiada pelo princípio moderno da liberdade demanda o custeio coletivo.

Um Estado, por sua soberania, está investido no poder de estabelecer deveres fundamentais. Neste campo permite-se optar pelo tipo de cidadão que deseja: mais empenhado ou mais indiferente. De

---

<sup>78</sup> “Compreende-se assim que a outra face, a face oculta da liberdade e dos direitos, que o mesmo é dizer da responsabilidade e dos deveres e custos que a materializam” (NABAIS, 2007, p. 3).

<sup>79</sup> São paradigmas a Constituição Italiana (1947), a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (1949), a Constituição Portuguesa (1976) e a Constituição Espanhola (1978) (NABAIS, 2012, p. 17).

modo que, detrás dos deveres fundamentais há um Estado instrumento de realização da dignidade humana (NABAIS, 2012, p. 60).

Os deveres fundamentais são expressão de valores e interesses comunitários enquanto os direitos fundamentais expressam valores e interesses individuais. Os deveres integram a matéria dos direitos porque eles ativam e mobilizam as liberdades e os patrimônios dos titulares dos direitos fundamentais para realizar o bem comum<sup>80</sup>. Neste sentido, os deveres são decorrentes da existência e funcionamento da comunidade (organizada em Estado), tendo por berço a modernidade (NABAIS, 2012, p. 36-41).

Nabais (2012, p. 43-44) desenvolve uma tese sobre o dever fundamental de pagar impostos, que vem publicada na obra que leva o mesmo nome. De acordo com o jurista português, os deveres fundamentais são uma categoria jurídica autônoma, mesmo que antes de integrarem o ordenamento fossem deveres morais (de domínio ético e religioso). Apesar dos deveres fundamentais terem fraco tratamento constitucional ou até serem esquecidos, Nabais (2012, p. 43-44) os têm como uma categoria constitucional própria colocada ao lado da dos direitos fundamentais. Mas, que podem ser compreendidos em duas categorias: deveres fundamentais autônomos e deveres passivos ou correlatos dos direitos (por exemplo, o dever de abstenção do estado e dos particulares). Os primeiros consistem em deveres do cidadão, sancionados por leis políticas e os segundos referem-se a deveres do homem, interindividuais, sancionados por leis civis.

O dever fundamental não é uma consequência das normas de organização do Estado, assim, o poder de polícia, o poder de legislar... que não são deveres fundamentais, mas mero reflexo subjetivo do estatuto organizatório do Estado.

Deveres fundamentais são “normas constitucionais relativas a posições subjetivas ou normas que integram a constituição do indivíduo”, fixam vínculos de vontade, ou seja, determinam comportamentos dos indivíduos (NABAIS, 2012, p. 83-84). São “deveres jurídicos do homem e do cidadão que, por determinarem a posição fundamental do indivíduo, têm especial significado para a comunidade e podem por esta ser exigidos”. São posições jurídicas passivas, autônomas, subjetivas, individuais, universais e permanentes e essenciais (NABAIS, 2012, p. 64).

---

<sup>80</sup> Leciona Catarino (2009, p. 241): “ao Estado cabe realizar o bem comum, para o que se lhe consente e lhe legitima a tomada de acções, nestas se incluindo as que, visando o bem-estar colectivo, sacrifiquem os interesses individuais”

Os deveres fundamentais, segundo Nabais (2012, p. 87, 93), devem estar expressa ou implicitamente previstos na Constituição, e obedecem ao princípio da tipicidade, diferenciando-se do sistema de direitos fundamentais, que no Brasil é um sistema aberto, conforme artigo 5º, § 2º, da Constituição. São permanentes, não sendo objeto de renúncia pelo legislador infraconstitucional e constitucional derivado.

A Constituição Brasileira de 1988 dedica um Título aos “Direitos e Garantias fundamentais” não dedicando igual importância aos deveres. Quanto a estes, todavia, faz referência ao longo do texto constitucional, de forma não sistematizada, nem enumerada. Por exemplo, a obrigatoriedade do alistamento eleitoral e voto aos maiores de dezoito anos (art. 14, § 1º, I); o serviço militar (art. 143); a promoção da educação (art. 205); e dever de defesa e preservação do meio ambiente (art. 225); o dever implícito de pagar tributos (art. 145/156); um dever genérico de solidariedade (art. 3º, I)

A disciplina legal dos deveres fundamentais se situa ao nível dos limites imanes dos direitos fundamentais, ao ponto que os deveres previstos em lei ordinária são apenas deveres legais que se situam no campo das restrições a direitos fundamentais.<sup>81</sup>

Assim, os deveres fundamentais integram a matéria dos direitos fundamentais, ou seja, “a (sub)constituição do indivíduo” (NABAI, 2012, p. 117) por estarem a serviço da realização da dignidade da pessoa humana<sup>82</sup> na medida em que esta é membro da comunidade.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Segundo Nabais (2012, p.96/124-125) “todos os deveres enquanto valores ou interesses constitucionais se apresentam como suportes para o legislador restringir (ou condicionar) direitos, liberdades e garantias fundamentais.” Mas, há também limites aos deveres impostos pelos direitos-garantia, ou seja, “instrumentos subjectivos gerais de tutela do estatuto constitucional do indivíduo, os quais também valem contra a concretização legal dos deveres fundamentais que não respeitem o quadro constitucional”.

<sup>82</sup> Cristóvam (2014, p.277) entende a dignidade humana como “autêntico princípio axiológico fundamental da ordem constitucional brasileira. Uma estrutura normativa que, afora o seu inegável conteúdo ético e moral (aspecto natural, cultural e filosófico) assume o *status* de norma formal e materialmente constitucional, dotada de eficácia plena e efeito vinculante a toda ordem normativa estabelecida, às atividades legislativas, administrativas e judiciais, bem como impositiva de respeito e consideração por toda comunidade política”.

<sup>83</sup> “A dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado, de tal sorte que não se pode cogitar na possibilidade de determinada pessoa ser titular de uma pretensão a que lhe seja concedida a



Em síntese, Nabais (2012, p. 139) conclui que deveres fundamentais traduzem-se:

[...] na participação da comunidade no suporte da existência e conservação dessa mesma comunidade (no seio da qual gozam de direitos, respectivamente, como homens, como cidadãos e como agentes económicos), os deveres fundamentais outra coisa não são, ao fim e ao cabo, senão direitos a uma repartição universal ou geral dos encargos comunitários, dos encargos que a existência e funcionamento da comunidade estadual implicam.

No carácter subjetivo, os deveres fundamentais são posições passivas na relação jurídica encabeçada pelo Estado como sujeito ativo, exigidas por interesses públicos gerais. O Estado é titular ativo dos deveres fundamentais, pois estes são deveres do cidadão – na condição de membro da comunidade – como coletividade organizada em Estado (NABAIS, 2012, p. 105). São deveres essenciais para a existência, subsistência e funcionamento da comunidade organizada, na condição de cota parte constitucionalmente exigida de cada um para o bem comum (NABAIS, 2012, p. 64, 73).

Os deveres fundamentais possuem um carácter objetivo, que no plano funcional “instituem valores ou bens jurídico-constitucionais que ultrapassam em muito o valor da pessoa que lhes subjaz”. Todavia,

[...] por detrás dos deveres fundamentais está, e de modo determinante, a dignidade da pessoa individual, a qual exige que os custos dos instrumentos da sua realização – os deveres comunitários – sejam repartidos por todos. Com base nisto pode mesmo concluir-se que, em certo sentido, os deveres fundamentais não contêm deveres, mas sim o direito a igual repartição dos encargos comunitários, que a existência e o

---

dignidade. Assim, compreendida como qualidade integrante e irrenunciável da própria condição humana, a dignidade pode (e deve) ser reconhecida, respeitada, promovida e protegida, não podendo, contudo (no sentido ora empregado) ser criada, concedida ou retirada (embora possa ser violada), já que reconhecida e atribuída a cada ser humano como algo que lhe é inerente.” (SARLET, 2012, p.52)

funcionamento do Estado implicam (NABAIS, 2012, p. 97).

Ou seja, deveres fundamentais tutelam o coletivo na expressão da *responsabilidade comunitária do cidadão* na concretização dos direitos e garantias fundamentais, na efetivação de instituições constitucionais e na correlação com os princípios constitucionais fundamentais. Por exemplo, o dever de pagar impostos é o suporte específico para o Estado fiscal, na condição de pressuposto e justificação deste (NABAIS, 2012, p. 129).

São universais, pois tendem a abarcar o universo da comunidade nacional e, autônomos em relação aos direitos fundamentais (excluindo as posições passivas correlativas).

O conceito de dever fundamental é adequado para conceituar no Brasil, nos moldes da Constituição, o dever de pagar impostos. Um dever cívico-político de colaboração para a manutenção da comunidade, imposto pelo Estado.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, consagra o dever de pagar impostos, conforme consta no artigo 13: “Para a manutenção da força pública e para as despesas da administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser repartida entre os cidadãos de acordo com as suas possibilidades” (DECLARAÇÃO DOS DIREITOS DO HOMEM E DO CIDADÃO - 1789).

A Constituição Espanhola, aprovada em 19 de Março de 1812, denominada Constituição de Cádiz previa no seu artigo 78º que “todo espanhol sem distinção deve também contribuir, em proporção dos seus haveres, para as despesas do Estado”. Esta Constituição exerceu influência na Constituição Portuguesa que também consagrou o dever de contribuição para o custeio da ação estatal (art. 19) (NABAIS, 2012, p. 45-46).

Diverso da Constituição Espanhola, a Constituição Brasileira traz implícito nas competências tributárias dos entes tributantes (art. 145, e seguintes) o dever fundamental de pagar impostos. A forma e o modo de cumprimento deste dever é tarefa do legislador infraconstitucional.

O dever de pagar imposto é um dever fundamental clássico que se constitui num “verdadeiro pressuposto da existência e do funcionamento da comunidade organizada politicamente num estado democrático”, sendo assim, um dever de conteúdo cívico-político. Neste sentido, os deveres de conteúdo cívico-político evidenciam a face dos direitos fundamentais de liberdade e de participação política. Esses deveres são imprescindíveis “a qualquer comunidade estadual

democrática, pois expressam comprometimento e responsabilidade dos cidadãos quanto à existência e funcionamento dessa mesma comunidade” (NABAIS, 2012, p. 102, 117).<sup>84</sup>

Ao analisar o dever de pagar impostos, Henry David Thoreau interpreta a passagem bíblica registrada em Marcos 12:17, onde se lê: “E Jesus, respondendo, disse-lhes: Dai pois a César o que é de César, e a Deus o que é de Deus. E maravilharam-se dele” (BÍBLIA ON LINE, 2016a). O autor afirma que ao usar o dinheiro com a imagem de César gravada, e que ele tornou útil e corrente, os usuários são homens do Estado e desfrutam das vantagens do governo de César, devendo devolver a ele um pouco do que lhes pertence quando ele exigir (THOREAU, 2013, p. 34).

Em relação aos direitos fundamentais, classifica-se o dever de pagar impostos como um dever coligado a direito (NABAIS, 2012, p. 117). É um dever cercado reflexamente por outros direitos fundamentais, dentre os quais Nabais (2010a, p. 155) destaca: a) o direito de não pagar impostos instituídos em desrespeito à Constituição (o que no Brasil traduz-se no supraprincípio da segurança jurídica, a abarcar legalidade, irretroatividade, anterioridade, noventena – conforme artigo 150, II, CF); b) o direito de exigir que todos os membros da comunidade contribuam para com o Estado, expressão do princípio da isonomia (art. 150, II, CF) e c) o direito à eficiência da despesa pública, que significa que somente haverá dever de pagar impostos “se a despesa assegurar um adequado retorno à sociedade, em quantidade e qualidade de serviços públicos”.

O dever de pagar impostos é coligado ao direito de propriedade, tendo em vista que este direito é incompatível com o Estado proprietário. Assim, este dever é pressuposto de manutenção de um Estado liberal (NABAIS, 2012, p. 48, 60).

Observa-se que, na república romana, Sêrvio Túlio distribuíra os cidadãos em seis classes, segundo a ordem das suas riquezas e fixara a parte do imposto proporcionalmente à parte que cada um tinha no governo. “Daí resultava que alguns toleravam a grandeza do tributo por causa da grandeza do crédito, e outros consolavam-se da pequenez do crédito com a pequenez do tributo” (MONTESQUIEU, 2012, p. 337). Media-se o dever de contribuir com o metro da participação no governo.

---

<sup>84</sup> Numa perspectiva histórica os deveres modernos são deveres de conteúdo econômico, social e cultural decorrentes do estado social, que tem a ver com o empenhamento de cada sujeito na promoção e fomento de uma dada sociedade (NABAIS, 2012).

Atualmente, o dever de pagar impostos tem como destinatário todo praticante do fato gerador, abarcando pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, que expressem capacidade contributiva, gravando o dever de conteúdo econômico, consistente numa obrigação de dar.

Num Estado fiscal, o contribuinte, praticante de um fato signo-presuntivo de riqueza (BECKER, 2002, p. 497), que esteja previsto como hipótese de incidência, tem o dever de pagar o imposto. Mas, a crise do Estado fiscal do final do século XXI provoca o questionamento da dimensão desta obrigação de entrega de riqueza aos cofres públicos (NABAIS; SILVA, 2011, p. 17). Isto porque, o Estado fiscal social dilatou-se a ponto de exigir cada vez a ampliação da carga tributária e, a malversação do valor arrecadado afasta a razão de tributar para garantia de liberdade, igualdade e solidariedade – princípios norteadores do Estado.

## 1.6 Função social do imposto

A partir da visão do dever fundamental de pagar impostos pode-se afirmar, com Nabais (2007, p. 15), que o imposto não é mero poder do Estado, nem simples sacrifício do indivíduo, mas consiste numa contribuição indispensável para a vida em comunidade, organizada em Estado<sup>85</sup>. É o preço da sociedade organizada. Não pode ser visto apenas como uma carga, senão também como a garantia de uma liberdade (ESTEVA, 2002, p. 61).

No Estado fiscal, dependente da arrecadação, o imposto não é um fim em si mesmo, mas um meio do Estado cumprir seus objetivos, um “instrumento de realização das tarefas (finais) do Estado” (NABAIS, 2012, p. 227). Ou seja, o Estado possui necessidade de arrecadar para realizar suas atividades institucionais, sem o que torna inviável, tanto o funcionamento da máquina estatal quanto o atendimento das necessidades coletivas (BALTHAZAR; LORENZONI, 2001, p. 21). É assim, entendido o imposto como um meio de carrear recursos financeiros para o Estado (MACHADO, 2003, p. 73).

---

<sup>85</sup> “O que significa que os atuais impostos são um preço: o preço que todos, enquanto integrantes de uma dada comunidade organizada em estado (moderno), pagamos por termos a sociedade que temos. Ou seja, por dispormos de uma sociedade assente na liberdade, de um lado, e num mínimo de solidariedade, de outro” (NABAIS, 2007, p. 15). Na mesma toada, Oliver Holmes – Justice da Suprema Corte norte-americana afirmou “*I like t pay taxes. With them, I buy civilization*”

Pela natureza jurídica de tributo desvinculado da atividade estatal, o imposto não tem caráter bilateral. De modo que, o Estado que o recebe não foi agravado com despesas pelo contribuinte, mas este, por sua capacidade econômica, suportou o encargo da repartição dos custos dos serviços públicos (BALEIRO, 1992, p. 254). Os impostos, diversos dos tributos vinculados, possibilitam um espectro de liberdade de planejamento da atuação estatal<sup>86</sup> e permitem repartir os custos dos serviços públicos entre aqueles que têm capacidade econômica de suportar uma quota do respectivo sacrifício.

Os tributos vinculados<sup>87</sup> somente podem ser instituídos quando o Estado age diretamente em favor do que contribui. Logo a receita obtida com os tributos vinculados resta afetada a um destino previamente legislado.

O modelo de Estado (social/liberal) implicará na maior ou menor intensidade da tributação e de suas finalidades. As concepções teóricas da finalidade do imposto acompanharam os movimentos políticos, demarcados por momentos históricos importantes, como a Segunda Guerra Mundial. Assim, quando o Estado demandou conformação social, ampliou suas despesas e alargou o domínio da fiscalidade (KEYNES, 1982, p. 284, 288).

Para a concepção liberal clássica, o imposto deveria ter uma função exclusivamente fiscal, cujo resultado de arrecadação tem por destino o custeio das tarefas políticas do Estado, como a defesa, a justiça e os serviços públicos insuscetíveis de propiciarem lucro.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> “O imposto destina-se a servir de meio para a realização do conjunto de fins do Estado e designadamente o da coordenação, impulsionamento e direção de todas as atividades sociais”. (CATARINO, 2009, p.290)

<sup>87</sup> O sujeito passivo da obrigação tributária quanto aos tributos vinculados é “a pessoa que utiliza um serviço, tem-no à disposição ou é atingida por um ato de polícia ou ainda a que recebe especial benefício de uma atividade pública, ou a provoque” (ATALIBA, 2009, p. 88)

<sup>88</sup> “Se, pois, tanto o capital público quanto as terras públicas – as duas fontes de rendimento que podem em particular pertencer ao soberano ou ao Estado – são ambos fundos inadequados e insuficientes para cobrir a despesa necessária de um país grande e civilizado, resulta que a maior parte dessa despesa deve ser paga por taxas ou impostos de outro tipo, fazendo com que o povo contribua com uma parte de seu próprio rendimento privado para constituir uma receita pública para o soberano ou para o Estado [...] Os súditos de cada Estado devem contribuir o máximo possível para a manutenção do Governo, em proporção a suas respectivas capacidades, isto é, em proporção ao rendimento de que cada um desfruta, sob a proteção do Estado. As despesas de governo, em relação aos

Por sua vez, o Estado social para “dar prestações” demandará maior arrecadação (NABAI, 2012, p. 185). Neste modelo<sup>89</sup>, o imposto assume uma função político-social.

Registre-se ainda que, as economias de mercado provocam e possibilitam desigualdades materiais, que podem ser mitigadas por uma política estatal de justiça social, possível de ser sustentada por uma política fiscal.

Numa obra datada de 1984, Schwartz (1984, p. 30) afirmou que há um século o Estado atuava principalmente como juiz, soldado e policial. Mas que estas funções ampliaram-se significativamente, e hoje o Estado atua como médico, professor, abridor de estradas, entre tantas outras atividades. O Estado é também assistência e filantropia (BOURDIEU, 2014, p. 466). Através dos impostos, as tarefas constitucionalmente imputadas ao Estado, sejam de ordenação econômica ou de conformação social podem ser prosseguidas (NABAI, 2012, p. 233). Afirma Balthazar (1999, p. 43) que, gradativamente, o imposto foi se firmando como um “dever de cidadania e como uma prestação jurídica”.

As transformações do Estado afetam as suas funções e consequentemente os instrumentos de que se dota para realizá-las. Encontra-se no imposto, por sua capacidade de metamorfose, indo desde uma concepção de instrumento mínimo e neutro até a de instrumento de redistribuição e direção econômica e social o elemento essencial do Estado fiscal impositivo.<sup>90</sup>

Esta flexibilidade da função do imposto, por tratar-se de tributo não vinculado, o coloca em posição distinta das demais espécies tributárias, no financiamento do Estado. É o imposto<sup>91</sup> um tributo que

indivíduos de uma grande nação, são como despesas de administração em relação aos rendeiros associados de uma grande propriedade, os quais são obrigados a contribuir em proporção aos respectivos interesses que têm na propriedade” (SMITH, 1996, p. 281).

<sup>89</sup> “A edificação do *Welfare State* supõe uma verdadeira revolução simbólica, que tem como centro a extensão da responsabilidade pública no lugar da responsabilidade privada” (BOURDIEU, 2014, p. 488).

<sup>90</sup> O doutrinador alemão Josef Isensee (apud ESTEVAN, 2002, p. 38) ao caracterizar Estado impositivo analisa a relação entre Estado e sociedade pela capacidade de adaptação do imposto aos fins a que se pretende.

<sup>91</sup> O conceito de imposto no Brasil vem dado pelo Código Tributário Nacional, onde se lê: “Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte” (BRASIL, 1966).

incide sobre fatos que expressam a manifestação da capacidade econômica do contribuinte, tendo assim o condão de redistribuir a riqueza.

O imposto assume em Estados sociais a função de instrumentar a intervenção econômica e social, para atingir uma finalidade redistributiva, e apresenta-se como o instrumento mais adequado para financiar as tarefas públicas do Estado (ESTEVAN, 2002, p. 21).

Forsthoff (apud ESTEVAN, 2002, p. 31) afirma que o Estado fiscal impositivo constitui um vínculo indispensável de união entre os princípios do Estado de Direito e do Estado Social. E vê no imposto o meio capaz de, respeitadas as garantias constitucionais, em especial o direito de propriedade, captar recursos que financiarão as ações sociais do Estado.

O Estado contemporâneo está formalmente comprometido com o exercício de uma função social, que se destina à justiça social. Para tanto, o aparelho do Estado deve estar organizado e operacionalizado, com recursos humanos e financeiros, de modo que cumpra esta função.

Observe-se que, a promulgação da Constituição de 16 de julho de 1934<sup>92</sup> inaugurou a terceira época constitucional da história brasileira que muda o rumo dos princípios por introduzir, sob a influência da Constituição de Weimar, o aspecto social em matéria de direitos fundamentais.

A Constituição de 05 de outubro de 1988 manteve a tradição de Weimar, dando preeminência ao social. Reconhece Bonavides (2008a, p. 371) que a “Constituição de 1988 é basicamente em muitas de suas dimensões essenciais uma Constituição do Estado social”.

O Brasil, nos moldes da atual Constituição, no entendimento de Pasold (1995), pode ser classificado como um Estado do tipo contemporâneo, que tem na tributação a forma de provimento da manutenção de sua função social.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> “O constitucionalismo dessa terceira época fez brotar no Brasil desde 1934 o modelo fascinante de um Estado social de inspiração alemã, atado politicamente a formas democráticas, em que a Sociedade e o homem-pessoa – não o homem-indivíduo – são os valores supremos. Tudo, porém indissolivelmente vinculado a uma concepção reabilitadora e legitimante do papel do Estado com referência à democracia, à liberdade e à igualdade” (BONAVIDES, 2008a, p. 368).

<sup>93</sup> “Podemos precisar o Estado Contemporâneo como aquele que assume formalmente na sua *Lex Fundamental* um compromisso com a Sociedade toda e, em virtude disto, disciplina a Ordem Econômica e Social, além de expressar os direitos e garantias fundamentais e organizar os poderes políticos, de modo a realizar o Interesse Coletivo” (PASOLD, 1995, p. 17).

O capítulo II, da Constituição brasileira vigente é destinado ao trato dos direitos sociais fundamentais: educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, a proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados (art. 6º). Estes para sua consecução demandam investimento público.

Dentre os objetivos da República brasileira encontram-se o de construir uma sociedade livre, justa e solidária e erradicar a pobreza e a marginalização.<sup>94</sup> Estas previsões constitucionais, constantes dos princípios fundamentais que norteiam o Estado brasileiro, são a marca de um Estado social.

Em oposição à teoria político-social do imposto, a primeira codificação moderna do direito fiscal geral do alemão E. Becker trazia como característica essencial do imposto a obtenção de receitas, gravando-o com uma finalidade principal de fiscalidade (NABAIS, 2012, p. 233). Mas, no atual estágio das finanças públicas, Hugo de Brito Machado explica que o tributo passa a ser largamente utilizado com o objetivo de interferência estatal na economia, ganhando contornos extrafiscais (MACHADO, 2003, p. 73).

Para Catarino (2009, p.285), na época contemporânea, ao imposto enquanto elemento da estrutura política do Estado cabe a concretização do que são seus elementos causais: as necessidades coletivas materializadas na prossecução de objetivos extrafiscais, na satisfação das necessidades e fins do próprio Estado, no respeito dos limites de capacidade tributária dos indivíduos e dos valores tidos como fundamentais na vida coletiva.

No Brasil, o gravame da extrafiscalidade é dado pela Constituição Federal, a exemplo do imposto sobre propriedade territorial urbana progressivo no tempo, nos moldes do inciso II, do § 4º, do artigo 182, com vistas à função social da propriedade.

A extrafiscalidade que grava o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI – (inciso I, do § 3º, do artigo 153, CF/88) pela essencialidade do produto, é outra mostra da atuação fiscal do Estado.

No mesmo sentido de utilização do tributo como mecanismo de intervenção, no intuito de cumprir o objetivo constitucional de redução

---

<sup>94</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).



de desigualdades regionais (inciso III, art. 3º, CF/88), o legislador constitucional brasileiro estabeleceu a Zona Franca de Manaus, uma zona de livre comércio, conforme previsto no artigo 40, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em síntese, os impostos extrafiscais têm a função de orientação de comportamentos e os essencialmente fiscais de repartição de encargos (TIPKE, YAMASHITA, 2002, p. 39).

Para Nabais (2012, p. 245), o conceito de imposto não pode deixar de ter como característica típica a finalidade primária de obter receitas, pois este é o modelo estrutural jusliberal da ideia de Estado Fiscal, no qual os cidadãos (contribuintes) através de seus representantes decidem qual percentagem de riqueza da economia privada deve ser entregue ao Estado para satisfação de necessidades públicas. De modo que, no Estado fiscal, o imposto com finalidade primeira extrafiscal deva ser exceção, sob pena de desrespeito à capacidade contributiva.

A Constituição Federal brasileira determina expressamente que os impostos obedeçam ao princípio da capacidade contributiva, nos termos do parágrafo primeiro, do artigo 145.<sup>95</sup> A capacidade contributiva, na lição de Baleeiro (2010, p. 675) é a espinha dorsal da justiça tributária, por ser um critério que inspira igualdade. Neste sentido, pode ser conceituada como o “dever de pagar impostos segundo o montante da renda disponível para o pagamento de impostos” (TIPKE, YAMASHITA, 2002, p. 31). Por este princípio, é possível captar parte da riqueza do contribuinte, na medida de sua condição econômica, que custeará as ações estatais com vista ao dever solidário.

A riqueza que expressa a capacidade econômica do contribuinte compõe o núcleo da hipótese de incidência do imposto e, nas palavras de Becker (2002, p. 497), traduz em fato signo-presuntivo de riqueza.

O sistema constitucional tributário brasileiro adota a discriminação rígida de competência quanto aos impostos, pois a Constituição fixa a competência dos entes tributantes e predelineia os fatos indicativos de riqueza, nos termos dos artigos 153 a 156. Ressalvada está a competência residual da União, pela previsão do

---

<sup>95</sup> Art. 145. § 1º. Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988).

inciso II, do artigo 154.<sup>96</sup>

O princípio da capacidade contributiva comporta subprincípios, cuja aplicação permite alcançar a capacidade econômica dos contribuintes. Dentre esses, se encontram os princípios da seletividade, e da progressividade. A seletividade, especialmente aplicável aos impostos indiretos, como o IPI<sup>97</sup> e ICMS<sup>98</sup>, impõe uma tributação mais suave ou inexistente para os produtos essenciais, e mais onerosa para os de luxo ou supérfluos (BALEIRO, 2010, p. 637). A progressividade é princípio que conduz à elevação de alíquota à medida que cresce o montante da riqueza demonstrada, e exerce importante papel na

---

<sup>96</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: I - importação de produtos estrangeiros; II - exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; III - renda e proventos de qualquer natureza; IV - produtos industrializados; V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; VI - propriedade territorial rural; VII - grandes fortunas, nos termos de lei complementar. [...] Art. 154. A União poderá instituir: I - mediante lei complementar, impostos não previstos no artigo anterior, desde que sejam não-cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprios dos discriminados nesta Constituição; II - na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação. [...] Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos; II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; III - propriedade de veículos automotores [...] Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; II - transmissão “inter vivos”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar (BRASIL, 1988).

<sup>97</sup> Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] IV - produtos industrializados; [...] § 3º O imposto previsto no inciso IV: I - será seletivo, em função da essencialidade do produto (BRASIL, 1988).

<sup>98</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: [...] II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior; [...] § 2º O imposto previsto no inciso II atenderá ao seguinte: [...] III - poderá ser seletivo, em função da essencialidade das mercadorias e dos serviços (BRASIL, 1988).

realização da justiça social.<sup>99</sup>

É pela aferição da capacidade contributiva que se atingirá a igualdade, respeitar-se-á o direito de propriedade e se evitará o confisco.

A preocupação com a exacerbada ação fiscal é relatada no Romance *Emílio ou da Educação*, de Jean-Jacques Rousseau. Emílio deseja apenas um pequeno sítio em algum recanto do mundo para viver com sua mulher Sofia, condição na qual será rico. Mas é alertado: “ponde-vos ao abrigo dos impostos desmedidos que devorariam o fruto do vosso trabalho” (ROUSSEAU, 1995, p. 551).

Leciona Balthazar (2005, p. 194) que o tributo “não deve ser um obstáculo ao progresso da nação, mas sim uma alavanca estimuladora do desenvolvimento. Deve ser justo e compatível com a capacidade dos contribuintes”.

Não há que se confundir o imposto como instrumento extrafiscal de atuação econômica e social, com a aplicação da arrecadação de impostos no cumprimento dos objetivos constitucionais. Um imposto essencialmente arrecadatório renderá suporte econômico para que o Estado atue no cumprimento de seus objetivos. Por exemplo, a União entrega do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, conforme previsto pela alínea c, do inciso I, do artigo 159, da Constituição Federal, regulamentado pela Lei 7.827/89.

O dimensionamento dos limites de absorção da capacidade econômica dos contribuintes para o custeio de demandas sociais levanta duas questões importantes: a definição dos bens e serviços que devem ser fornecidos pelo Estado<sup>100</sup> e, quem deve custear estes (ESTEVAN, 2002, p. 84). Por exemplo, os custos de uma prótese de silicone para reconstrução da mama, removida em decorrência de neoplasia maligna

---

<sup>99</sup> O tema foi aprofundado por Mattos (2005). Ensina o autor que a justiça social pode ser enfocada sob duas dimensões: a) inversão de prioridades na política do gasto público; e b) garantia de renda mínima, que opera distribuindo a renda arrecadada com maior ênfase em quem pode menos e reduzindo-se tal destinação aos economicamente mais bem dotados.

<sup>100</sup> Ensina Baleeiro (1992, p. 5) que “determinadas necessidades coletivas são consideradas públicas em determinada época, ou em certo país, e não se revestem desse aspecto em outra época e noutro país. [...] Todavia, na fase contemporânea, registra-se [...] a multiplicação das necessidades públicas satisfeitas pelo processo do serviço público, a exigir mais intensa atividade financeira do organismo governamental”.

devem ser suportados pela coletividade ou pela beneficiada?<sup>101</sup> E ainda, a cobertura deve-se dar por impostos ou por contribuições dos potenciais beneficiários. Se a provisão é pública, o custo é coletivizado.

A pesada carga tributária (que no Brasil supera 30% do PIB) (SANTANA, 2016) e o aumento de demandas sociais indicam o esgotamento do modelo de Estado social e provocam o surgimento de novas ideias em prol de um financiamento baseado no princípio da equivalência.<sup>102</sup>

No caso, o modelo de Estado fiscal – custeado por impostos, seria substituído por um modelo de Estado suportado por taxas<sup>103</sup>. Não resta dúvida que a equivalência no financiamento produz transparência relacional entre valor arrecadado e o destino do recurso. O sistema de taxas poderia servir também como um limite de demandas, já que o requerer o agir do Estado deveria vir conectado com a forma custeio. Haveria um melhoramento da responsabilidade política que, especialmente em épocas eleitorais, cria a ilusão de que o Estado consegue suportar qualquer demanda sem aumento das fontes de custeio<sup>104</sup>.

Não que o imposto seja o único mecanismo de custeio do Estado.

---

<sup>101</sup> Atualmente, no Brasil, a Lei 12.732/2012, prevê: Art. 1º. O paciente com neoplasia maligna receberá, gratuitamente, no Sistema Único de Saúde (SUS), todos os tratamentos necessários, na forma desta Lei (BRASIL, 2012).

<sup>102</sup> Grosseketler (apud ESTEVAN, 2002, p. 97) afirma que num Estado impositivo, os impostos se arrecadam independentemente da contraprestação; assim, no orçamento as receitas e despesas estão claramente separadas, e perde-se o sentimento de autorresponsabilidade e a exigência aos cidadãos para ponderarem os custos e benefícios das prestações recebidas.

<sup>103</sup> Segundo Balthazar (1995, p. 55), “taxa é tributo cujo fato gerador está diretamente vinculado à uma atividade estatal específica, relativa ao contribuinte”.

<sup>104</sup> Ressalvada a alegada reserva do possível (conjunto de fatores – monetários, de pessoal, equipamentos, demanda, prioridades que propicia ou guia a atividade estatal), precisa-se considerar, que “dois perniciosos fatores contribuem decisivamente para acentuar ineficiências e aumentar a impressão da escassez de recursos, sendo exaustivamente verificados no Brasil, com terríveis efeitos: 1) a corrupção disseminada, de escândalos sucessivos, que tanto vilipendia os cofres públicos, consumindo altas somas que deveriam ser aplicadas nas atribuições estatais; 2) o desrespeito a uma escala razoável de prioridades de investimentos, que requer um juízo de sopesamento de acordo com a axiologia constitucional, seja por incompetência dos agentes públicos ou, o que afigura acontecer mais, por práticas populistas, clientelistas, assistencialistas, eleitoreiras (OLIVEIRA, 2010, p. 59).

O financiamento de gastos públicos poderia operar-se pela ideia de equivalência na contraprestação, com taxas, contribuições especiais, preços públicos ou, inclusive, preços privados (ESTEVAN, 2002, p. 83).

Todavia, o custo individual poderia ser insuportável por aqueles que carecendo do agir estatal, carecem também de capacidade econômica.<sup>105</sup> Este modelo seria incompatível com um Estado que busca a redução de desigualdades sociais e a efetiva justiça. Existem ainda serviços públicos irrenunciáveis e de difícil custeio privado, como é caso da segurança pública, que demanda necessariamente um provimento por impostos.<sup>106</sup> Em Estados que se sustentam sob o pilar da dignidade humana<sup>107</sup>, a solidariedade na forma de custeio é medida que se impõe.

Há Estados que possuem recursos naturais abundantes (como petróleo) e mesmo os que dispensem a tributação frente uma economia planificada. Mas esta não é a realidade da maioria dos Estados.

Estevan (2002, p. 127-143) após analisar as opções de um Estado de impostos, cuja tributação segue o princípio da capacidade contributiva e um Estado de taxas, baseado no critério de equivalência,

---

<sup>105</sup> Explicam Tipke e Yamashita (2002, p. 29) que “os mais pobres num Estado Social costumam receber mais do Estado que os ricos, o princípio da equivalência acabaria se tomando o inverso do princípio da capacidade contributiva. Quanto menos alguém tem por si mesmo, quanto mais ele recebe do Estado, maior seria o imposto a ser pago por ele. Na medida em que não se trata da tributação pessoal, o princípio da equivalência entra em conflito com a proteção do mínimo existencial e com o princípio do Estado Social”.

<sup>106</sup> “Por um lado, um bom número de tarefas do estado, que constituem o núcleo clássico da estadualidade, têm a natureza de ‘bens públicos’. É o que acontece com as tarefas estaduais relativas à polícia e às políticas externa, econômica, de defesa, etc., as quais, porque satisfazem apenas necessidades coletivas, sendo insusceptíveis de individualização nas suas vantagens ou benefícios e de divisão dos correspondentes custos, têm de ser financiadas através de impostos. Por outro lado, há tarefas estaduais que, embora satisfaçam necessidades individuais, sendo portanto os seus custos susceptíveis de ser divididos pelos cidadãos, por imperativas constitucionais, não podem, no todo ou em parte, ser financiadas senão por impostos. Assim ocorre na generalidade dos atuais estados sociais, em que a realização de um determinado nível dos direitos econômicos, sociais e culturais tem por exclusivo suporte financeiro os impostos” (NABAIS, 2007, p. 20).

<sup>107</sup> Assim dispõe o artigo 1º, da Constituição Brasileira: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] III - a dignidade da pessoa humana” (BRASIL, 1988).

afirma que ambas as teses seguem razões de ordem econômica ou político-jurídica, cuja escolha implica na compreensão do papel e do tamanho do Estado e na definição da socialização/individualização dos custos.

Apesar das taxas serem mais transparentes quanto à aplicação e ofertar uma contraprestação (mesmo que não exata), os impostos permitem atender interesses da coletividade, amparados em princípios como a solidariedade e a justiça social. Assim, pode-se afirmar que o imposto é figura imprescindível nos Estados modernos, ocupando uma posição central de financiamento estatal, especialmente quanto se faz frente a um Estado social e democrático.

A considerar este modelo de Estado Fiscal social e democrático que administra os recursos que são carreados pelos contribuintes aos cofres públicos é preciso compreender o tratamento jurídico dispensado à receita tributária decorrente deste poder de tributar do Estado, correlato ao dever de pagar impostos do contribuinte.

Neste sentido, no capítulo que segue far-se-á um estudo sobre a receita tributária e o orçamento público, com objetivo de compreender como a arrecadação é aportada aos cofres públicos, repartida entre os entes tributantes e destinada.

## **CAPÍTULO II**

### **ORÇAMENTO PÚBLICO E RECEITA TRIBUTÁRIA**

O orçamento público é o instrumento que interliga a arrecadação tributária com seu destino, tendo, portanto, importância primordial no Estado Fiscal Social. Mas, sua natureza instrumental, associada à vinculação política pode conduzir a aplicação da receita de forma desvirtuada.

Para que consiga traçar novos modelos de alocação mais eficiente de recursos públicos é preciso compreender a origem da receita tributária e o funcionamento do atual sistema orçamentário, objetivo deste capítulo.

#### **2.1 Receita tributária**

Hamilton (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 232), ao escrever o Artigo federalista n. 30 afirma que o dinheiro é princípio vital do corpo político; “é o que lhe sustém a vida e os movimentos, permitindo-lhe desempenhar suas funções mais essenciais”. A frase demonstra a imprescindibilidade da receita para manutenção do Estado.

Ocorre que, a maioria dos Estados, excetos os patrimoniais e socialistas, não têm receita<sup>108</sup> própria, capaz de suportar sua existência e desempenho. E então, sob o ponto de vista de seu financiamento constituem-se em Estados fiscais, a depender de receita provinda dos impostos para seu custeio (NABAIS; SILVA, 2011, p. 12).

Receitas tributárias são receitas que o Estado obtém mediante o recurso ao seu poder de autoridade, impondo aos particulares um sacrifício patrimonial que não tem finalidade de puni-los, nem resulta de qualquer contrato com eles estabelecido, mas tem como fundamento assegurar a coparticipação dos cidadãos na cobertura dos encargos públicos ou prosseguir outros fins públicos (FRANCO, 1988, p. 273).

A receita que o contribuinte aporta aos cofres públicos, na forma de tributo, é denominada receita derivada, diferenciando-se daquela que o próprio Estado é capaz de produzir, por exemplo, as rendas advindas

---

<sup>108</sup> Baleeiro (1992, p. 116) apresenta o seguinte conceito de receita pública: “é a entrada que, integrando-se no patrimônio sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”.

de bens e empresas públicas<sup>109</sup>. Os tributos diferenciam-se destas, além do fator origem, pelo caráter de compulsoriedade (BALEEIRO, 1992, p. 117-121). Observe-se aqui que as multas tributárias também constituem receita derivada (CARRAZZA, 2007, p. 663).

A definição jurídica de conceito de tributo é ditada pelo artigo 3º<sup>110</sup>, do Código Tributário Nacional. A definição financeira é dada pelo artigo 9º, da Lei 4.320/64.<sup>111</sup> Para Falcão (1994, p. 103) o tributo é uma categoria de substância econômica: ocasiona a transferência da riqueza do setor privado para o público, com a finalidade de custeio das despesas e a manutenção dos serviços públicos.

A considerar que o Estado possui pouca receita originária, o cidadão é o verdadeiro mantenedor do Estado, que em nome da liberdade “contratou”<sup>112</sup> o surgimento daquele e por meio de repasse patrimonial compulsório, garante sua sustentação.

Em tempos idos, tributar era sinal de rendição (entrega) à autoridade soberana de Deus, em forma de obediência aos mandamentos, que trazia consigo a promessa divina de bênçãos ao povo (CORRÊA, 2006, p. 14). Depois, o tributar se transmuta em dever de obediência à lei, frente à soberania do Estado, no pacto da realização do bem comum. Consoante já exposto no capítulo I, atualmente, no Estado Fiscal, o pagamento de impostos consiste num dever fundamental.

---

<sup>109</sup> Estas são denominadas receitas originárias: decorrem da exploração do patrimônio do Estado, compreendendo os preços públicos (pagos pelos utentes de serviços públicos *inessenciais*), as compensações financeiras (regulamentadas pela Lei 7.990/89) e os ingressos comerciais (decorrentes da exploração de monopólios e das empresas estatais, e ainda da receita de loterias) (TORRES, 2006, p. 188-193)

<sup>110</sup> Art. 3º. “Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (BRASIL, 1966).

<sup>111</sup> Art. 9º. “Tributo é a receita derivada instituída pelas entidades de direito público, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições nos termos da constituição e das leis vigentes em matéria financeira, destinado-se o seu produto ao custeio de atividades gerais ou específicas exercidas por essas entidades” (BRASIL, 1964).

<sup>112</sup> Rousseau (2001, p. 31) enunciou a temática do contrato social afirmando: “Achar uma forma de sociedade que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada sócio, e pela qual, unindo-se cada um a todos, não obedeça todavia senão a si mesmo e fique tão livre como antes”.



O Estado, revestido de soberania<sup>113</sup> que lhe foi confiada pelo povo, tem o poder de tributar, atingindo em nome do bem comum, a liberdade<sup>114</sup> e o patrimônio dos cidadãos. De modo que, as receitas do Estado podem ser entendidas como “uma porção que cada cidadão dá do seu bem para obter a segurança ou o gozo agradável do resto” (MONTESQUIEU, 2012, p. 367). E, aquele que desfruta dos favores da existência do Estado e com ele não contribui, sonegando seu dever cidadão, pode ser adjetivado como “passageiro clandestino” (RAWLS, 1997, p. 295).

Mas, a tomada estatal do patrimônio do contribuinte, por ato de autoridade, nos termos da lei, via tributação, deve ser regrada pela sabedoria e prudência e possuir um vínculo proporcional com a liberdade<sup>115</sup>.

A liberdade, desde tempos antigos, vincula-se a ideia de tributação. O povo hebreu, liberto do Egito, ofertava (por sacrifícios) em sinal de gratidão pela misericórdia de Deus que lhes retirou de uma condição de escravidão, permitindo-lhes a conquista da terra prometida (CORRÊA, 2006, p. 13).

No ordenamento vigente, a liberdade e o patrimônio são direitos fundamentais que embasam a Constituição brasileira, vinculando a tributação como matéria substancialmente constitucional (ATALIBA, 1985, p. 101). Motivo pelo qual, o poder soberano do Estado para angariar receitas aos cofres públicos, encontra limitações ditadas pela

---

<sup>113</sup> Hobbes (2009, p. 126) explica: “desisto do direito de governar a mim mesmo e cedo-o a este homem, ou a esta assembleia de homens, dando-lhe autoridade para isso, com a condição de que desistas também de teu direito, autorizando, da mesma forma, todas as suas ações. Dessa forma, a multidão assim unida numa só pessoa passa a chamar-se Estado. [...] Em virtude da autorização que cada indivíduo dá ao Estado a usar o poder e a força, esse Estado, pelo temor que inspira, é capaz de conformar todas as vontades, a fim de garantir a paz em seu país, e promover a ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. [...] O titular dessa pessoa chama-se soberano, e dizemos que possui poder soberano. Todos os restantes são súditos”. Bom lembrar aqui o conceito de soberania dado por Duguit (2005, p. 72) para quem a soberania refere-se à prestação de serviços pelo Estado.

<sup>114</sup> Para entender a relação da tributação com a liberdade ao longo da história do Estado indica-se a leitura de Torres (1991).

<sup>115</sup> “Mas, a regra geral mantém-se sempre. Nos Estados moderados há uma compensação pelo peso dos tributos: é a liberdade. Nos Estados despóticos há um equivalente para a liberdade: é a modicidade dos tributos” (MONTESQUIEU, 2012, p. 375).

Constituição.

Uma dessas limitações refere-se especialmente à competência tributária para instituir espécies de tributos constitucionalmente determinados. Nos termos da Constituição Federal, os entes tributantes podem, nos limites de suas competências, instituir os seguintes tributos: impostos, taxas, contribuições de melhoria, contribuições sociais e empréstimos compulsórios<sup>116</sup>.

Ataliba (1999, p. 115) classifica os tributos, consoante o aspecto material da hipótese de incidência, em vinculados – quando consiste numa atividade do poder público, e não vinculado quando a incidência decorre de um “fato ou acontecimento inteiramente indiferente a qualquer atividade estatal”. Esta classificação dicotômica permite compreender o destino da arrecadação tributária e nela enquadrar as subespécies acima indicadas. Assim, se a hipótese de incidência consiste numa atividade estatal ter-se-ão taxas ou contribuições. Se não, impostos.

Para melhor compreender a origem da receita tributária, desenvolve-se aqui uma análise de cada um dos “tipos tributários” previsto na Constituição Federal.<sup>117</sup>

Os impostos<sup>118</sup> são tributos não vinculados, cuja base de cálculo, que é o núcleo da hipótese de incidência, consiste num fato lícito de conteúdo econômico. O praticante do fato-signo presuntivo de renda ou de capital que expresse a capacidade contributiva é posto, pela lei, na

---

<sup>116</sup> Balthazar (1999, p. 43) adota da teoria quinquipartida para classificar os tributos. A classificação quinquipartida é defendida também por Machado (2003, p. 70). Posicionamento diverso é o do Baleeiro (1992, p. 146), que classifica os tributos em quatro espécies: taxas, impostos, contribuições de melhoria e contribuições parafiscais. Sacha Calmon defende a existência de apenas três espécies: impostos, taxas e contribuições de melhoria (no prefácio da SPAGNOL, 1994, p. 11). Becker (2002, p. 381) indica a existência de apenas duas espécies: impostos e taxas. Ataliba (1999, p. 115) tem uma visão dicotômica do tributo, para classificá-los segundo o regime jurídico a que se submetem em vinculados e não vinculados.

<sup>117</sup> “No direito brasileiro, o tipo tributário se acha integrado pela associação lógica e harmônica da hipótese de incidência e da base de cálculo. O binômio, adequadamente identificado, com revelar a natureza própria do tributo que investigamos, tem a excelsa virtude de nos proteger da linguagem imprecisa do legislador” (CARVALHO, 2013, p. 53).

<sup>118</sup> Art. 16. Imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (BRASIL, 1966).

condição de sujeito passivo do imposto (BECKER, 2002, p. 380, 497). A Constituição Federal indica os signos de riqueza sujeitos à tributação e atribui competência tributária privativa para cada ente federado.<sup>119</sup>

O conceito doutrinário pode ser tomado de Amílcar Falcão para quem o imposto é “tributo auferido pelo poder público, para atender às necessidades públicas gerais, e cujo nascimento se condiciona ao verificar-se de um pressuposto de fato, consistente num ato ou fato da vida comum, de conteúdo econômico” (FALCÃO, 1994, p. 116). O imposto é um mecanismo de captação da riqueza do contribuinte, na medida em que este possa suportar o ônus tributário, matéria absorta ao princípio da capacidade contributiva.

O princípio da capacidade contributiva<sup>120</sup> determina que o imposto seja gravado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte. Deve cada cidadão contribuir para as despesas públicas, na medida de sua capacidade.

Este princípio encontra antecedentes históricos remotos, podendo ser visto na lei hebraica, que regulava o culto como expressão da vida pública e a oferta como tributo do súdito, com valor ético. Conforme relato bíblico, o ofertante que não tivesse recursos para sacrificar uma espécie de gado, poderia substituí-lo para dois pombinhos ou duas rolas.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] I - impostos. A partir do artigo 153 a Constituição estabelece a competência de cada ente, conforme já citado no capítulo I desta tese. Neste sentido: “Fala-se, por isso, em competência privativa para instituição dos impostos, que o constituinte enumerou, nominalmente, indicando a cada uma das pessoas políticas quais aqueles que lhe competia estabelecer. E deriva dessa repartição de competências legislativas a divisão dos impostos em função do conteúdo material que há de integrar o núcleo das respectivas hipóteses normativas” (CARVALHO, 2013, p. 58).

<sup>120</sup> Art. 145. § 1º Sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte (BRASIL, 1988).

<sup>121</sup> “Embora a Deus, em sua onipotência, não seja obviamente atribuída nenhuma limitação ao poder de tributar, nota-se sua benevolência em não exigir muito daquele que não podia adimplir, possibilitando o acesso justo ao ritual que, se arrimado em um sentimento puro e verdadeiro, aproximaria seu servo de Si” (CORRÊA, 2006, p. 23). A passagem bíblica assim registra: “Mas, se em sua mão não houver recurso para gado miúdo, então trará, para expiação da

Na atualidade, os contornos da capacidade contributiva, modelados juridicamente (BECKER, 2002, p. 496), indicam que a riqueza do contribuinte é tomada de forma isolada em relação ao único tributo e não à carga tributária global. Assim, para quantificar o Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) não se questiona se o contribuinte não possui renda mensal. A totalidade da riqueza (renda e capital) não é tomada para aferir a capacidade contributiva no momento da incidência<sup>122</sup>, mas apenas aquele fato-signo presuntivo. Exemplo: para a incidência do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) afere-se a capacidade contributiva pelo fato-signo presuntivo da riqueza que é o valor da propriedade urbana, independentemente do valor que o contribuinte possui em aplicação financeira.

Em obediência ao princípio referido, não se pode tributar o mínimo existencial. Neste sentido, a Lei 7.713/88 isenta do imposto de renda a alimentação, o transporte e os uniformes ou vestimentas especiais de trabalho, fornecidos gratuitamente pelo empregador a seus empregados, ou a diferença entre o preço cobrado e o valor de mercado.

Por não estarem os impostos, vinculados a nenhuma atividade estatal específica, a arrecadação deles decorrente não possui destino afetado. Esta receita integra o orçamento, para ser utilizada na execução de serviços e ações estatais escolhidas pelo governante. Mesmo não afetados, os impostos têm um destino orientado pela “vontade” (HESSE, 1991, p. 15) da Constituição, que é dirigente no sentido de indicar as finalidades do agir estatal num Estado Democrático de Direito.

Num Estado fiscal como o brasileiro, o imposto é o tributo que permite a consecução do bem comum e, esta finalidade será evidenciada na programação do destino da receita tributária, no orçamento fiscal. Neste sentido Catarino (2009, p.284) afirma que o imposto “é o meio eficaz e o único suficientemente seguro para a realização do bem comum”.

---

culpa que cometeu, ao Senhor, duas rolas ou dois pombinhos; um para expiação do pecado, e o outro para holocausto” (Lv.5:7); “Mas, se em sua mão não houver recursos para um cordeiro, então tomará duas rolas, ou dois pombinhos, um para o holocausto e outro para a propiciação do pecado; assim o sacerdote por ela fará expiação, e será limpa” (Lv 12:8) (BÍBLIA ON-LINE, 2016c).

<sup>122</sup> Diverso ocorria com a imposição fiscal no mundo romano, que era tecnicamente simples: “cada cidadão pagava *tributum* tendo por base o patrimônio registrado nos *censos*, sendo que este considerava como base impositivo a renda agrária, a renda dos imóveis e alguns elementos acessórios considerados indicadores de riqueza (pertinências do imóvel, escravos, animais, instrumentos de trabalho etc.) (DAL RI JÚNIOR; DAL RI, 2006, p. 34).

O imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), maior imposto do país, respondeu por 20,56% do total da arrecadação tributária no ano de 2015, o que comprova a importância da receita decorrente dos impostos na composição orçamentária. (SANTANA, 2016).

As taxas são tributos vinculados a um agir estatal específico em relação ao contribuinte, na forma de serviço público ou poder de polícia.<sup>123</sup> Sua natureza jurídica indica a forma como carregam recursos aos cofres públicos: por meio de custeio do benefício recebido.

O contribuinte de taxa despenderá uma importância equivalente ao custo que a administração teve com a execução do serviço ou com o fornecimento do benefício. A quantificação do tributo terá por base de cálculo o “valor do serviço estatal ou coisa estatal”. Esta relação contraprestacional não segue uma equivalência exata ou aritmética entre o custo e o benefício (BECKER, 2002, p. 383).

Os recursos arrecadados a título de taxas, apesar de não haver um reflexo orçamentário direto entre custo e receita, estarão comprometidos pela obrigatoriedade da prestação do serviço ou da atividade de poder de polícia.<sup>124</sup>

Não há uma lista fechada de taxas que possam ser instituídas pelos entes tributantes. Estes possuem competência para instituí-las, desde que executem em seu território e nos limites de sua competência material a atividade que der causa à exação (FALCÃO, 1994, p. 120).

A contribuição melhoria, também de natureza vinculada, rege-se pelo princípio do custo/benefício e tem fundamento no binômio:

---

<sup>123</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] II - taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição (BRASIL, 1988). Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição (BRASIL, 1966).

<sup>124</sup> “Só que não há vínculo de direito financeiro entre o gasto e as taxas, posto que a despesa suportada por esse tipo de tributo contraprestacional é orçada dentro da perspectiva global do funcionamento dos órgãos públicos incumbidos da defesa dos direitos fundamentais; salvo nos casos em que haja a afetação da receita ao órgão incumbido do serviço, hoje não proibida pela CF, que se limita a restringir a vinculação dos impostos (art. 167, IV) (TORRES, 1995, p. 153-154).

realização da obra pública/mais valia<sup>125</sup>. A execução da obra deve anteceder a cobrança da contribuição<sup>126</sup>, de modo que a arrecadação da contribuição de melhoria no aspecto orçamentário é uma forma de repor recursos já dispendidos.

A Constituição prevê tributos “finalisticamente afetados”, que são as contribuições e os empréstimos compulsórios. Nestas espécies, a Constituição “converte os atos que realizam a finalidade constitucional em fato gerador da obrigação”, e a destinação compõem hipótese de incidência da regra matriz constitucional. De modo que, a competência da União para instituir estes tributos é vinculada a certos atos-gastos do Estado (BALEEIRO, 2010 p. 942).

As contribuições especiais<sup>127</sup>, também denominadas parafiscais, são divididas em três espécies: sociais, de intervenção no domínio econômico e corporativas.<sup>128</sup> Tais contribuições destinam-se a custear “serviço descentralizado ou personalizado da administração indireta do Estado, de personalidade pública ou privada, desde que exerçam função de utilidade pública” (BALEEIRO, 2010, p. 951). Não tem por objetivo

---

<sup>125</sup> Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos: [...] III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (BRASIL, 1988). Art. 81. A contribuição de melhoria cobrada pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, é instituída para fazer face ao custo de obras públicas de que decorra valorização imobiliária, tendo como limite total a despesa realizada e como limite individual o acréscimo de valor que da obra resultar para cada imóvel beneficiado (BRASIL, 1966).

<sup>126</sup> Conforme previsto no artigo 9º do Decreto-Lei n. 195/67: “Executada a obra de melhoramento na sua totalidade ou em parte suficiente para beneficiar determinados imóveis, de modo a justificar o início da cobrança da Contribuição de Melhoria, proceder-se-á ao lançamento referente a esses imóveis depois de publicado o respectivo demonstrativo de custos” (BRASIL, 1967).

<sup>127</sup> “A Constituição de 1988 [...] pela primeira vez tratou as contribuições em geral – sociais, inclusive de custeio da Seguridade Social, de intervenção no domínio econômico e corporativas – como tributo, de forma insistente e inequívoca, integrando-as aos princípios e normas que regem o sistema tributário nacional” (DERZI, 2008, p. 627).

<sup>128</sup> Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo (BRASIL, 1988).

aportar receita aos cofres públicos para custeio de despesas gerais do Estado, mas se prestam a uma destinação específica, como a redistribuição da riqueza, o equilíbrio dos preços e salários ou atendimento de outras finalidades econômicas ou sociais (BECKER, 2002, p. 384). Estas contribuições têm por traço característico beneficiar o grupo de custeio, há assim uma noção de parcialidade em relação à coletividade. Ou seja, aqueles sujeitos à vantagem ou benefício da finalidade constitucional autorizadora da instituição da contribuição suportarão o custo público (BARRETO, 2008, p. 954). Mesmo que alguns dos participantes do grupo de custeio não se beneficiem diretamente, vigora nesta modalidade tributária o princípio da solidariedade (TORRES, 1995, p. 162).<sup>129</sup>

No mesmo sentido, posiciona-se Carrazza (2007, p. 666) ao afirmar que as contribuições são “tributos qualificados pela destinação”.<sup>130</sup> É de Ataliba (2009, p. 80) posição no sentido de que as contribuições são tributos vinculados a uma ação estatal relacionada ao obrigado, mesmo que de forma mediata e indireta. Afirma o autor que o sujeito passivo das contribuições é aquele que recebe um benefício especial da ação pública ou cause especial detrimento ao Estado (ATALIBA, 2009, p. 80).

Para Santi e Canado (2008, p. 621-623) as contribuições especiais “exigem para a caracterização de sua espécie, a destinação específica do produto de sua arrecadação”, de forma plenamente vinculada, como condição de validade formal e material. Defendem que a destinação

---

<sup>129</sup> Explica Torres (2005, p. 586): “O princípio da solidariedade, de dimensão constitucional, vincula a cobrança das contribuições sociais, que passam a exibir natureza causal. Se não houver os laços de solidariedade entre os que pagam o ingresso e os que recebem o benefício estatal, e conseqüentemente, se inexistir a contraprestação estatal em favor do grupo será inconstitucional a cobrança da contribuição social, exceto naqueles casos previstos na própria Constituição, em que incide sobre o faturamento, o lucro e a movimentação financeira, adquirindo a natureza de “imposto com destinação especial”.”

<sup>130</sup> No mesmo sentido Greco (2004, p. 133) leciona que quando a contribuição foi estabelecida em função da finalidade constitucionalmente prevista, “deixar de buscá-la (mediante a não destinação dos recursos) vai além do descumprimento da lei, faz desaparecer a contribuição enquanto tal e nega a eficiência no campo específico”. Diverge deste posicionamento Becker (2002, p. 385), para quem a destinação do tributo não exerce qualquer influência na definição de sua natureza. Assim, as contribuições para-fiscais não possuem uma natureza jurídica *sui generis*, serão taxas ou impostos a depender da atuação estatal.

integra o núcleo da incidência, sem o que não há competência material, e que o destino consoante à norma criadora garante a validade formal da incidência.<sup>131</sup>

As contribuições especiais angariam importâncias significativas aos cofres públicos da União, vez que exceto as previdenciárias (que podem ser cobradas pelos entes subnacionais que possuam sistema próprio de previdência<sup>132</sup>), a contribuição social sobre iluminação pública (cuja receita é dos municípios<sup>133</sup>) e a contribuição de intervenção no domínio econômico relativo aos combustíveis – CIDE-combustível – (que é repartida<sup>134</sup>), as receitas decorrentes de contribuições sociais e interventivas pertencem à União.

Devido à sua natureza parafiscal, as contribuições não integram o orçamento fiscal do Estado e são orçadas separadamente.<sup>135</sup>

O empréstimo compulsório é o dever de prestação pecuniária, instituído em lei e de caráter obrigatório que o Estado impõe “a determinadas pessoas que realizam determinados fatos [...] ou se encontram em determinados estados de fato [...] correlacionando a efetivação daquela prestação pecuniária com sua posterior devolução” (BECKER, 2002, p. 393).

O fator devolução ao contribuinte não retira do empréstimo

<sup>131</sup> “Após a instituição da contribuição e da previsão legal da destinação do produto de sua arrecadação (regra-matriz de incidência tributária e regra matriz de destinação), cabe ao contribuinte promover a incidência daquela (no lançamento por homologação) e ao Estado a incidência desta, realizando-se a aplicação dos recursos arrecadados aos fins que se destinam” (SANTI; CANADO, 2008, p. 621-623).

<sup>132</sup> Art. 149, § 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União (BRASIL, 1988).

<sup>133</sup> Art. 149-A Os Municípios e o Distrito Federal poderão instituir contribuição, na forma das respectivas leis, para o custeio do serviço de iluminação pública, observado o disposto no art. 150, I e III (BRASIL, 1988).

<sup>134</sup> Art. 159. A União entregará: [...] III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º, 29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo (BRASIL, 1988).

<sup>135</sup> “Na acepção constitucional, contribuição é tributo necessariamente vinculado a gasto real (o qual fundamenta a própria norma de competência).” (DERZI, 2008, p. 632, 636). No mesmo sentido: Baleeiro (2010, p. 956).



compulsório sua natureza jurídica de tributo, vez que, conforme previsão expressa do artigo 4º, do Código Tributário Nacional (CTN)<sup>136</sup>, a destinação legal do produto da arrecadação é irrelevante na qualificação do tributo.

Em parecer conferido ao Município de São Paulo, após solicitação de consulta sob o dever jurídico de recolher o empréstimo compulsório instituído pelo Decreto-Lei 2.288/86<sup>137</sup>, Martins e Nunes (1987, p. 16) esclarecem que “o perfil jurídico de empréstimo compulsório só pode ser caracterizado como tal, se a importância paga pelo contribuinte for-lhe totalmente restituída”. A natureza de empréstimo (+1) implica restituição do valor (-1). Uma análise do aspecto matemático demonstrará, a longo prazo, resultado nulo (0) de acréscimo aos cofres públicos pelo empréstimo compulsório.

Por expressa previsão constitucional, o valor absorvido do contribuinte na forma de empréstimo deve ser destinado ao fim que lhe deu causa (atualmente calamidade, guerra e investimento)<sup>138</sup>. A vigente Constituição, nos termos do artigo 148<sup>139</sup>, permite à União, mediante lei complementar instituir duas espécies de empréstimo compulsório: a) extraordinário: para atender despesas extraordinárias decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; b) ordinário: no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional.<sup>140</sup>

---

<sup>136</sup> Art. 4º. A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la: I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei; II - a destinação legal do produto da sua arrecadação (BRASIL, 1966).

<sup>137</sup> Art. 10. É instituído, como medida complementar ao Programa de Estabilização Econômica, estabelecido pelo Decreto-lei nº 2.284, de 10 de março de 1986, empréstimo compulsório para absorção temporária do excesso de poder aquisitivo. Parágrafo único. O empréstimo compulsório será exigido dos consumidores de gasolina ou álcool para veículos automotores (BRASIL, 1986).

<sup>138</sup> Art. 148. Parágrafo único. A aplicação dos recursos provenientes de empréstimo compulsório será vinculada à despesa que fundamentou sua instituição (BRASIL, 1988).

<sup>139</sup> Art. 148. A União, mediante lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios: I - para atender a despesas extraordinárias, decorrentes de calamidade pública, de guerra externa ou sua iminência; II - no caso de investimento público de caráter urgente e de relevante interesse nacional, observado o disposto no art. 150, III, “b” (BRASIL, 1988).

<sup>140</sup> A Constituição Federal não recepcionou a previsão do inciso III, do artigo 15, do Código Tributário Nacional que previa a possibilidade de instituir

Em um período hiperinflacionário, em 15 de março de 1990, o presidente da República, por meio da Medida Provisória n. 168 (BRASIL, 1990), criou um novo padrão monetário no Brasil (instituiu o cruzeiro – Cr\$) e converteu em depósito à ordem do Banco Central todos os ativos financeiros. A medida ficou conhecida como confisco da poupança.

Várias ações judiciais foram interpostas para atacar o ato. Dentre elas o Mandado de Segurança n. 90.03.32177-9, impetrado por Fábio Konder Comparato. Ao julgar a apelação, o Juiz Relator Américo Lacombe, do Tribunal Regional Federal da 3ª Região, apreciou a hipótese de enquadramento do bloqueio bancário na espécie tributária de empréstimo compulsório. No voto, ao julgar pela inconstitucionalidade da medida afirma que fora criada por medida provisória (veículo normativo impróprio ao procedimento) e não lei complementar; e violou os princípios da anterioridade e da capacidade contributiva (SANTI, 2008, p. 470). Ademais, o “confisco da poupança” fundamentou-se na necessidade de absorção temporária de poder aquisitivo, condição prevista no inciso III, do artigo 15, do Código Tributário Nacional, que não havia sido recepcionada pela Constituição Federal.

Atualmente, não há empréstimos compulsórios vigentes no Brasil. O fato talvez se justifique pela maior facilidade de instituição de contribuições especiais pela União e na ampla utilização de medidas provisórias.<sup>141</sup>

A última ampla reforma tributária brasileira ocorreu em 1965, com a Emenda Constitucional n. 18. O país estava mergulhado num caldo político, econômico e social decorrente do golpe militar de 1964. A ideia de uma política desenvolvimentista marcou a alteração do sistema tributário, posto a serviço do desenvolvimento econômico (TORRES, 1995, p. 169).<sup>142</sup> Observa-se que, a transmissão da propriedade *causa mortis* ficou tributada com módicas alíquotas, a tributação sobre ganhos de capital foi mitigada, o imposto de licença de indústrias e profissões foi extinto; o imposto sobre circulação de

---

empréstimo compulsório em caso de conjuntura econômica que exigisse a absorção temporária de poder aquisitivo (TORRES, 2006, p. 425).

<sup>141</sup> No ano de 2015, mais de 12 medidas provisórias versaram sobre interesses tributários e aduaneiros, conforme dados da Receita Federal do Brasil (RECEITA FEDERAL DO BRASIL, 2016).

<sup>142</sup> No mesmo sentido leciona Dória (1972, p. 172) que a reforma tributária de 1965 “ajustou-se, em suma, à evolução nacional tendente a uma economia de mercado e a uma crescente mobilização da riqueza”.

mercadorias fortalecido.<sup>143</sup>

Tal modelo de aliviar a tributação no capital e na renda<sup>144</sup>, a ponto de haver competência não exercitada para a tributação sobre grande fortuna<sup>145</sup>, direciona a força arrecadatória para o consumo.

O Brasil possui uma política tributária que onera fortemente o consumo. No ano de 2015 a tributação sobre bens e serviços atingiu 16,22% do total do PIB, ao tempo que os impostos sobre o rendimento e o lucro totalizaram 5,97% do PIB.<sup>146</sup> No mesmo ano, a tributação sobre bens e serviços atingiu 49,68% do total da arrecadação tributária. A tributação sobre renda 18,27% e sobre propriedade 4,44% (SANTANA, 2016).

Em desfavor do Estado, a escolha desta matriz tributária implica diretamente na redução da arrecadação tributária, toda vez que há recessão econômica (BARROCAL, 2015). Em prejuízo ao consumidor contribuinte, a repercussão econômica da tributação indireta na cadeia de consumo produz uma tributação regressiva, a onerar mais quem ganha menos.<sup>147</sup>

A carga tributária no Brasil cresceu significativamente nos últimos anos. Dados do Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação demonstram que em “valores, a arrecadação tributária passou de R\$ 650,13 bilhões no ano de 2004 para R\$ 1.955,80 bilhões (um

---

<sup>143</sup> Para compreender melhor as alterações do sistema tributário indica-se a leitura da obra: Balthazar (2005, p. 132-148).

<sup>144</sup> Dados coletados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2015). “Os brasileiros pagam menos imposto sobre renda que a média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Enquanto aqui a alíquota máxima é de 27,5%, nos 30 países que fazem parte da organização – a maioria considerados desenvolvidos – a média é de 41,58%. Levantamento da consultoria KPMG mostra que o país cobra também menos que a média da América Latina (31,87%), União Europeia (33,78%) e América do Norte (34,3%)” (G1, 2015).

<sup>145</sup> A União, nos termos do artigo 153, VII, da Constituição, possui competência para instituir imposto sobre grandes fortunas. Todavia, esta competência é a única não exercitada nos sistema tributário brasileiro.

<sup>146</sup> Dados divulgados pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2016).

<sup>147</sup> Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2011, p. 6) que analisou a tributação no Brasil entre 2003 e 2009, concluiu que: “A regressividade da tributação indireta e a progressividade da tributação direta encontram-se evidenciadas no gráfico, tendo por resultado a regressividade da carga tributária total: nos 10% mais pobres ela atinge cerca de 30%, caindo continuamente até representar, nos 10% mais ricos, 12%”.

trilhão, novecentos e cinquenta e cinco bilhões e 800 milhões), com crescimento nominal de 201% e crescimento real de 78%, excluindo a inflação medida pelo IPCA”. Este aumento reflete diretamente no bolso do contribuinte, que comprometeu em 2015, em média 41,37% do seu rendimento bruto, com o pagamento de tributos.<sup>148</sup>

A lei orçamentária anual (BRASIL, 2016) para o exercício vigente estima a receita da União no montante de R\$ 3.050.613.438.544,00 (três trilhões, cinquenta bilhões, seiscentos e treze milhões, quatrocentos e trinta e oito mil e quinhentos e quarenta e quatro reais) e fixa a despesa em igual valor.

As receitas públicas são volumosas. O Estado está captando recursos pela via tributária, mas não os aplica de forma proporcional ao arrecadado na melhoria da qualidade de vida da população. Uma pesquisa desenvolvida pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) demonstra que, entre os trinta países de maior carga tributária, o Brasil é que tem menor devolutiva de benefícios à população.<sup>149</sup>

Há um ralo de escape entre o recurso arrecadado e aplicado. A malversação do recurso público é fato. No atual modelo de direcionamento dos recursos públicos, como garantir que o dono da receita receba a devolutiva estatal, de forma direta ou pelo veio da solidariedade?

## 2.2 Repartição das receitas tributárias

A atribuição de competência tributária é “requisito axiomático da federação”, sem o que não há que se falar em autonomia dos entes

---

<sup>148</sup> “Em 2003, do seu rendimento bruto, o contribuinte brasileiro teve que destinar em média 36,98% para pagar a tributação sobre os rendimentos, consumo, patrimônio e outros. Em 2004 comprometeu 37,81%, em 2005 destinou 38,35%, em 2006 destinou 39,72%, em 2007 comprometeu 40,01%, em 2008 destinou 40,51%, em 2009 comprometeu 40,15%, em 2010 comprometeu 40,54%, em 2011 comprometeu 40,82% do seu rendimento bruto, em 2012 40,98%, em 2012 comprometeu 40,98% do seu rendimento bruto, em 2013 o total de 41,10%, passando para 41,37% no ano de 2014 e permanecendo neste índice também em 2015” (IBPT/ACSP, 2015).

<sup>149</sup> “O estudo do IBPT reuniu os 30 países com maior carga tributária e relacionou o recolhimento de impostos aos benefícios recebidos pela população, usando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), uma medida da qualidade de vida. No ranking, o Brasil ficou na última posição, atrás de países como Argentina e Uruguai” (IBPT, 2015).

federados. No modelo brasileiro, a competência é decomposta “numa discriminação de rendas”.<sup>150</sup>

Ainda antes do sistema federado brasileiro, o Ato Adicional de 1834, esboçou as primeiras linhas da discriminação das rendas, ao prever que os Municípios e as Províncias não prejudicassem as imposições gerais dos Estados. Era um sistema marcado pela flexibilidade. Mas, somente com o advento da República, a Constituição de 1891 previu com maior rigidez a divisão dos impostos entre a União e os Estados.

À época, Rui Barbosa, Ministro da Fazenda, defendia aguerridamente a concentração das rendas na pessoa da União, como condição de garantia de um governo central fortalecido.<sup>151</sup> A centralização das receitas na União marcou a história da repartição das receitas no Brasil.<sup>152</sup> Somente em 1934 os Municípios têm definida na Constituição sua parcela de participação na arrecadação tributária (BALEEIRO, 1992, p. 224).<sup>153</sup>

Desde as províncias que compunham o Império no Brasil luta-se por uma equitativa distribuição de rendas entre os entes tributantes (TÔRRES, 1958, p. 131). Mas, é a Carta de 1937<sup>154</sup> que põe em prática

---

<sup>150</sup> “Nos países unitários, a outorga de poderes tributários às entidades locais é matéria de conveniência administrativa, segundo critérios de discricionarismo, expediência e economia, mutáveis pelo influxo de comandos livremente emanados do governo central” (DÓRIA, 1972, p. 15).

<sup>151</sup> Afirmava o jurista: “Do plano que adotardes sobre a discriminação da renda para o orçamento geral e para os dos estados, depende, senhores, a durabilidade ou a ruína da União, a constituição do país, ou a proclamação da anarquia (apoiados), a honra nacional, ou a bancarrota inevitável” (BARBOSA, 1890, p. 82).

<sup>152</sup> Lembra Dória (1972, p. 10) que “a passagem de um Estado unitário para uma federação conservará a marca do centralismo, mais ou menos acentuado”.

<sup>153</sup> Prevê o artigo 9º, da Constituição de 1934: “É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações” (BRASIL, 1934).

<sup>154</sup> Lei constitucional n. 4, de 1940 – Emenda ao artigo 20 (*Art. 20. É da competência privativa da União: I - decretar impostos*) da Constituição de 1937 assim previa: “Parágrafo único. É da competência privativa da União além dos poderes que lhe atribui o art. 20 da Constituição, o de tributar a produção e o comércio, a distribuição e o consumo, inclusive a importação e a exportação de carvão mineral nacional e dos combustíveis e lubrificantes líquidos de qualquer origem. O tributo sobre combustíveis e lubrificantes

a participação na receita dos tributos.

A discriminação rígida das competências não garante a autonomia financeira dos entes integrantes da federação. A boa ou má qualidade da discriminação da renda não é determinada pelo número das fontes tributárias, senão pela “qualidade dos tributos distribuídos” (FALCÃO, 1994, p. 100). Defende Conti que “a verdadeira, efetiva e imprescindível autonomia financeira depende, pois, do binômio ‘suficiência’ e ‘independência’ dos recursos financeiros” (CONTI, 2012). Um sistema que entrega ao ente competência para tributar fatos geradores de baixo potencial arrecadatório, como é caso do imposto territorial rural (ITR) no Brasil, não garante a suficiência financeira necessária à autonomia do ente federado. Ao mesmo tempo, um sistema que vincula os principais recursos ao repasse do ente central, castra a independência do ente subnacional.

A Constituição Brasileira reparte competências tributárias entre os entes federados, conforme visto no item 1.4. Mas estabelece também “competência financeira”<sup>155</sup>, entendida como direito conferido ao ente tributário de participar no produto da arrecadação alheia. Assim, além da fonte de arrecadação tributária privativa, os entes subnacionais recebem partilha de arrecadação tributária.

Dória (1972, p. 19) aborda a discriminação das rendas em dois aspectos: discriminação pela fonte, também denominada originária, quando o ente fica com a renda do tributo para qual é competente; e a discriminação pelo produto ou derivada, havendo neste caso participação no produto arrecadado por outra entidade.

A discriminação pela fonte classifica-se em competência privativa, competência comum e competência residual. A discriminação pelo produto dá-se de forma vinculada e obrigatória; ou de forma não vinculada e facultativa. A discriminação vinculada comporta a seguintes

---

líquidos terá a forma de imposto único, incidindo sobre cada espécie de produto. Da sua arrecadação caberá aos Estados e Municípios uma cota parte proporcional ao consumo nos respectivos territórios, a qual será aplicada na conservação e no desenvolvimento das suas redes rodoviárias” (BRASIL, 1940). Ensina Dória (1972, p. 94): “Essa primeira manifestação de impostos efetivamente nacionais é um marco importante da evolução do federalismo financeiro brasileiro. Mas tal passo positivo de cooperação financeira foi praticamente neutralizado pelos cortes em inúmeras outras, que a *práxis* federativa do país consagrara, com real utilidade na suavização dos contrastes financeiros gerados pela diversidade de condições socioeconômicas em que o sistema, estruturado unitariamente, atuava”.

<sup>155</sup> Classificação dada por Carrazza (2007, p. 665).

modalidades: participação na arrecadação de imposto de competência alheia e participação em fundos. A participação não vinculada é aleatória, podendo assumir a feição de auxílios e subvenções (DÓRIA, 1972, p. 20-21).

As transferências de receita intragovernamentais poderão ocorrer pela participação direta no produto da arrecadação do imposto, como ocorre no caso da repartição da arrecadação do Imposto sobre Propriedade de Veículo Automotor (IPVA) entre Estado arrecadador e Município onde o veículo está licenciado, do Imposto Territorial Rural (ITR) de competência da União e repartido em igual proporção com o Município onde a propriedade rural está situada; do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para com os Municípios, etc.<sup>156</sup>, também denominada por Dória (1972, p. 22) como “participação no produto de impostos de receita partilhada segundo a capacidade da entidade beneficiada”. Trata-se na verdade de uma forma de devolução de parte do que foi arrecadado na base local.

Na modalidade de participação direta enquadra-se também a “participação no produto de impostos de decretação da União e percepção dos Estados, Distrito Federal e Municípios”, como é o caso do pertencimento aos entes *subnacionais*, suas autarquias e fundações

---

<sup>156</sup> “Art. 158. Pertencem aos Municípios: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem; II - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto da União sobre a propriedade territorial rural, relativamente aos imóveis neles situados, cabendo a totalidade na hipótese da opção a que se refere o art. 153, § 4º, III; III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios; IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação”. O Município pode fiscalizar e cobrar o ITR, condição que lhe permite ficar a totalidade do valor arrecadado a título deste imposto, conforme prevê o art. 153, § 4º, III. Art. 159. A União entregará: [...] II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. [...] § 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II (BRASIL, 1988).

do valor do imposto de renda incidente na fonte sobre rendimentos pagos a seus servidores, nos termos do artigo 157, I e 158, I, da Constituição Federal.<sup>157</sup>

Ocorrem transferências pela participação indireta, através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Fundos de Participação dos Municípios (FPM), conforme previsto, por exemplo, no artigo 159, da Constituição.<sup>158</sup> Este é um sistema de cooperação vertical<sup>159</sup>, de transferência obrigatória e incondicionada. Pois o valor obrigatoriamente aportado pode ser livremente utilizado pelo ente receptor, para fazer frente aos seus encargos.

Os critérios de participação no FPE e FPM são a população e o inverso da renda per capita, nos termos do Código Tributário Nacional – Lei. 5.172/66, regulamentado pela Lei Complementar n. 62/1989, com as alterações posteriores. O Tribunal de Contas da União divulga em sua página os valores transferidos a cada ente<sup>160</sup>.

A forma de cálculo resulta valores significativamente diferentes distribuídos a cada Estado. No mês de maio de 2016 o Estado de São Paulo recebeu da União, a título de Fundo de Participação dos Municípios o valor de R\$ 909.579.965,22, Santa Catarina recebeu R\$ 266.204.476,31 e o Acre 36.334.466,73. No mesmo mês pelo Fundo de Participação dos Estados, São Paulo recebeu R\$ 65.216,00, Santa Catarina R\$ 83.479,8 e o Acre R\$ 223.145,8 (TESOURO NACIONAL, 2016).

---

<sup>157</sup> “Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal: I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem” (BRASIL, 1988).

<sup>158</sup> “Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal; b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios [...] d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano; e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano; [...]” (BRASIL, 1988).

<sup>159</sup> Entende-se por federalismo de cooperação vertical o sistema no qual “as transferências ocorrem da União para os entes federados regionais (FPE) e da União central para os entes federados locais (FPM)” (CONTI, 2010, p.25)

<sup>160</sup> Os valores podem ser consultados em TCU (2016).



A Constituição prevê ainda os fundos de destinação, que são Fundos de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO). Estes fundos são abastecidos com 3% da arrecadação do imposto de renda, conforme determina o artigo 159, I, c, da Constituição Federal<sup>161</sup> e têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, nos termos da Lei 7.827/1989.

O sistema de transferências via fundos gera instabilidade aos entes recebedores da repartição, em decorrência da flutuação na arrecadação de impostos provocadas por medidas de desoneração fiscal. No ano de 2012, devido à renúncia fiscal de ICMS, o Estado de Santa Catarina deixou de repassar aos municípios catarinenses o importe de R\$ 1.205.162,00.<sup>162</sup>

As desonerações concedidas pela União, em relação ao imposto sobre produtos industrializados (IPI)<sup>163</sup> e imposto de renda (IR) atingem mais os entes subnacionais que seu próprio caixa. O Tribunal de Contas da União, em estudo, demonstra que no período de 2008 a 2012 da desoneração líquida, 42% foi arcado pela União, enquanto os Estados e os Municípios responderam com 58% do total desonerado com o IPI e IR. Outro dado importante é que na cadeia histórica do período, houve aumento das renúncias a cada ano e consequente perda crescente de receita pelos entes subnacionais.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> “Art. 159. A União entregará: I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, 49% (quarenta e nove por cento), na seguinte forma: [...] c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer” (BRASIL, 1988).

<sup>162</sup> Os dados podem ser consultados na pesquisa desenvolvida por Bremaeker (2013).

<sup>163</sup> Um exemplo é o Decreto nº 7.819/2012 – Regulamenta os arts. 40 a 44 da Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores – INOVAR-AUTO, e os arts. 5º e 6º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, que dispõe sobre redução do Imposto sobre Produtos Industrializados, na hipótese que especifica.

<sup>164</sup> Tribunal de Contas da União – TC 020.911/2013-0. “Trata-se de fiscalização na modalidade Acompanhamento de Conformidade (Registro Fiscais 526/2013), que tem por objetivo avaliar a renúncia tributária, concedida a partir do exercício de 2008, referente ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)

Uma informação preocupante, dada pelo Tribunal de Contas, nesta fiscalização, que está a indicar motivações apenas políticas para as desonerações fiscais, é a de que a maioria dos atos normativos concessores da renúncia da receita não têm embasamento técnico que justifique a medida.<sup>165</sup>

Estas desonerações são gastos tributários<sup>166</sup> que precisam ser

---

e ao Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR), bem como o impacto dessa renúncia nas diversas repartições de receitas tributárias federais, em especial, nas transferências dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM)” (TCU, 2013, p. 1).

<sup>165</sup> “A equipe de fiscalização obteve acesso aos pareceres e notas técnicas que, segundo o Ministério da Fazenda, aprofundam os estudos em torno das desonerações. Na relação enviada pela auditada constaram 67 normativos, dos quais apenas 19 foram acompanhados de notas técnicas ou pareceres que procuram justificar a concessão da política desonerativa. Ou seja, em 72% dos atos normativos concessores da renúncia de receita não foi demonstrado qualquer embasamento técnico que justificasse a desoneração tributária dos impostos em questão. [...] Nenhum dos normativos concessores da renúncia tributária toma por base, por exemplo, resultados alcançados com as desonerações anteriormente concedidas. Não foi demonstrada a correlação entre a desoneração dos tributos e o desenvolvimento do setor, emprego, preço, beneficiário” (TCU, 2013, p. 19).

<sup>166</sup> Gasto tributário é “o enunciado quantitativo, de caráter estritamente orçamentário, do valor estimado da redução da receita pública ocasionada por um benefício fiscal em um determinado intervalo de tempo” (HENRIQUES, 2010, p. 62). A matéria encontra disciplina também na Lei Complementar 101/2000: “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado” (BRASIL, 2000)

evidenciados em peça anexa ao projeto de lei orçamentária<sup>167</sup>, para permitir a visualização e a comparação com as despesas diretas no processo orçamentário.

Conclui-se que o governo central, por medidas de desoneração fiscal, influencia diretamente na receita tributária local, violando a autonomia e independência dos Estados e Municípios<sup>168</sup>. Indica-se ainda que, a Região Nordeste foi a que mais perdeu receita no partilhamento, e a Região Sudeste a mais beneficiada com as desonerações fiscais<sup>169</sup>. Isto demonstra que a utilização indiscriminada das desonerações fiscais, afronta o objetivo dos fundos de participação no federalismo cooperativo que é a redistribuição de receitas para o desenvolvimento nacional de forma equânime.

Algumas transferências são denominadas constitucionais, por estarem previstas na Constituição Federal, sendo objeto de mero repasse do ente arrecadador para o beneficiário. Nestas, o direito à participação nas receitas tributárias faz nascer uma relação de direito público (CARRAZZA, 2007, p. 659). Ao, de algum modo, mitigar a receita a ser partilhada, o ente repassador infringe o direito do beneficiário, e como demonstrado causa-lhe dano.<sup>170</sup>

---

<sup>167</sup> “Art. 165, § 5º. O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (BRASIL, 1988).

<sup>168</sup> “O baixo crescimento em 2011-12 motivou uma série de desonerações fiscais, cujo efeito no PIB é controverso. Pode se arguir que as várias desonerações e incentivos corresponderam no início a menos de 0,3% do PIB. Mas elas não focaram o investimento, afetaram fortemente as transferências para estados e municípios, e tem se mostrado mais custosas do que inicialmente estimado” (LEVY, 2014, p. 51).

<sup>169</sup> “A equipe identificou que o Nordeste é a região com o maior impacto negativo originado da redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, IPI-Exportação e Fundeb, em decorrência da desoneração do IR e IPI, uma vez que poderia ter recebido R\$ 68,2 bilhões (item 2.1.8.16). Verificou-se, também, duplo prejuízo ao desenvolvimento regional. Primeiro na concessão da renúncia tributária, que é direcionada prioritariamente para o Sudeste. Segundo, no reflexo da desoneração na redução dos repasses aos fundos constitucionais e de participação, que afeta precipuamente o Nordeste, contribuindo para reforçar as disparidades entre as regiões” (TCU, 2013, p. 23)

<sup>170</sup> Neste sentido, a decisão do Supremo Tribunal Federal: “CONSTITUCIONAL. ICMS. REPARTIÇÃO DE RENDAS TRIBUTÁRIAS. PRODEC. PROGRAMA DE INCENTIVO FISCAL DE SANTA CATARINA. RETENÇÃO, PELO ESTADO, DE PARTE DA PARCELA PERTENCENTE

Scaff e Silveira (2010) tecem críticas à adoção de uma interpretação ampla da impossibilidade do ente competente operar desonerações fiscais em tributos de renda partilhada. Sustentam os autores que a competência constitucionalmente atribuída ao ente para criar o tributo, faz dele o titular do direito de modelar a tributação, permitindo inclusive a minoração de alíquotas, o que consequentemente reduziria o valor partilhado. E reconhecem que as decisões dos tribunais têm sido favoráveis aos entes “mais fracos”, frente ao centralismo da arrecadação e ao fato de que as pessoas residem nas cidades. Mas apontam que as desonerações, especialmente do imposto sobre produtos industrializados (IPI), imposto sobre operações financeiras (IOF) e contribuição de intervenção no domínio econômico (CIDE-Combustíveis), fragilizam a autonomia financeira e indicam o “movimento centralizador do federalismo pátrio” (SCAFF; SILVEIRA, 2010, p. 292, 302).

A Constituição prevê ainda a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no resultado da exploração de alguns recursos naturais, como o petróleo<sup>171</sup> e os recursos hídricos, nos termos do artigo 20, § 1º, da Constituição<sup>172</sup>.

---

AOS MUNICÍPIOS. INCONSTITUCIONALIDADE. RE DESPROVIDO. I - A parcela do imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, a que se refere o art. 158, IV, da Carta Magna pertence de pleno direito aos Municípios. II - O repasse da quota constitucionalmente devida aos Municípios não pode sujeitar-se à condição prevista em programa de benefício fiscal de âmbito estadual. III - Limitação que configura indevida interferência do Estado no sistema constitucional de repartição de receitas tributárias. IV - Recurso extraordinário desprovido. (RE 572762/SC – SANTA CATARINA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO - Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI. Julgamento: 18/06/2008. Órgão Julgador: Tribunal Pleno)” (STF, 2008).

<sup>171</sup> Participação normatizada pela Lei 12.858/2013 que obriga os entes a aplicarem no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde (art. 2º, § 3º) dos recursos dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção.

<sup>172</sup> “Art. 20, § 1º. É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais

Existem transferências intragovernamentais condicionadas à aplicação na execução de política específica, via fundos especiais<sup>173</sup>, como é o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (CONTI; SCAFF; BRAGA, 2010, p. 24-28). Há também a previsão de transferências de fundo a fundo, como no caso do Fundo Nacional de Saúde<sup>174</sup>. Nestes casos, o governo central direciona a aplicação dos recursos, via transferências vinculadas, conduzindo as políticas públicas nos municípios. Há um aumento de receita nos municípios, mas uma ausência de autonomia local na escolha e execução de políticas públicas, já que de receita própria, especialmente os pequenos municípios, têm parcela insignificante.

Outros tributos arrecadados pela União e partilhados entre os entes federados são o imposto sobre a produtos industrializados proporcional às exportações (IPI-Exportação)<sup>175</sup>, a contribuição de intervenção no domínio econômico sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis)<sup>176</sup> e o imposto sobre operações relativas ao metal ouro

---

no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração” (BRASIL, 1988).

<sup>173</sup> É exemplar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de 1969, que distribui recursos financeiros a programas e projetos de ensino fundamental no âmbito municipal: Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional do Livro Didático, Programa Dinheiro Direto na Escola, Programa Nacional Biblioteca da Escola, Programa Nacional de Saúde do Escolar e Programa Nacional de Apoio Transporte do Escolar (Ministério da Educação, 2012) (SOARES, 2012, p. 9).

<sup>174</sup> O Fundo Nacional de Saúde é regulamentado pelo Decreto 3.964/2001 que prevê: “Art. 3º. Os recursos do FNS, observado o disposto no art. 2º da Lei nº 8.142, de 1990, destinam-se a prover: [...] II - transferências para a cobertura de ações e serviços de saúde destinadas a investimentos na rede de serviços, à cobertura assistencial e hospitalar e às demais ações de saúde do SUS a serem executados de forma descentralizada pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios” (BRASIL, 2001).

<sup>175</sup> “Art. 158. A União entregará: [...] II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados. § 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II” (BRASIL, 1988).

<sup>176</sup> “Art. 159. A União entregará: [...] III - do produto da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico prevista no art. 177, § 4º,

como ativo financeiro (IOF-Ouro)<sup>177</sup>.

Há ainda a possibilidade de transferências voluntárias que são recursos que os entes, principalmente a União, dispõem para serem entregues a outros entes, que obedecem aos critérios de conveniência e oportunidade e têm aplicação vinculada a programas governamentais específicos. Conti (2012) evidencia que as transferências voluntárias estão a cumprir função inversa a de cooperação, vez que pela centralização dos recursos na União, os Estados e Municípios, especialmente estes, ficam na dependência das benesses concedidas pelo governo central, que não raras vezes, adota critérios políticos para sua concessão.<sup>178</sup>

Esta afirmação se confirma com o resultado da pesquisa feita por Arretche e Rodden (2004) que demonstra que no ano eleitoral de 1998, a média das transferências voluntárias aumentou significativamente, o que indica que são de fato empregadas como estratégia eleitoral. Constatam os pesquisadores que o presidente, em 1998, premiou com transferências voluntárias os Estados que lhe deram maior apoio nas eleições de 1994 e 1998: “Cada desvio padrão a mais em ‘votos para o presidente na última eleição’ está associado a um ganho de R\$ 19 *per capita* em

---

29% (vinte e nove por cento) para os Estados e o Distrito Federal, distribuídos na forma da lei, observada a destinação a que se refere o inciso II, c, do referido parágrafo. [...] § 4º Do montante de recursos de que trata o inciso III que cabe a cada Estado, vinte e cinco por cento serão destinados aos seus Municípios, na forma da lei a que se refere o mencionado inciso” (BRASIL, 1988).

<sup>177</sup> “Art. 153. Compete à União instituir impostos sobre: [...] V - operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários; [...] § 5º O ouro, quando definido em lei como ativo financeiro ou instrumento cambial, sujeita-se exclusivamente à incidência do imposto de que trata o inciso V do ‘*caput*’ deste artigo, devido na operação de origem; a alíquota mínima será de um por cento, assegurada a transferência do montante da arrecadação nos seguintes termos: I - trinta por cento para o Estado, o Distrito Federal ou o Território, conforme a origem; II - setenta por cento para o Município de origem” (BRASIL, 1988).

<sup>178</sup> De forma literária, diz o autor: “Da forma como hoje se encontra, o sistema de transferências voluntárias transforma nossos prefeitos em verdadeiros ‘Indiana Jones’ modernos: embora não vão à Índia ou ao Peru em busca de tesouros enterrados, são constantemente forçados a deixar a cidade que deveriam administrar para deslocar-se à Esplanada dos Ministérios brasileira atrás das polpudas transferências voluntárias bem escondidas nos gabinetes dos burocratas. Sem o chicote e o *glamour* de um Harrison Ford, armados apenas de suas pastinhas, cumprem tarefa certamente bem menos emocionante e no mais das vezes muito mais difícil...” (CONTI, 2012).

transferências voluntárias” (ARRETCHE; RODDEN, 2004).

No mesmo sentido, Soares (2012) conclui que as transferências voluntárias representam importante recurso de poder político. Destaca-se o fato de que as transferências voluntárias são em parte formadas por emendas ao orçamento, que dependem da liberação de recursos pelo governo federal e são, portanto, objeto de barganha na aprovação de iniciativas legislativas do Poder Executivo (SOARES, 2012, p. 4).

A receita tributária pertence ao ente que tem competência tributária para instituí-la ou a recebe por transferência. Em ambos os casos, o recurso é para este condição de autonomia financeira. O fato de referida receita ser solapada, seja por exonerações fiscais concedidas pelo ente competente, mas que refletem no caixa do ente subnacional, seja na forma de retenção de repasse, desnatura o espírito federativo.

Infelizmente, a Constituição Federal no parágrafo único do artigo 160<sup>179</sup> e no parágrafo 4º, do artigo 167<sup>180</sup>, contém previsões que comprometem a autonomia política e jurídica dos entes subnacionais. A primeira, por condicionar a entrega dos recursos advindos da repartição ao pagamento de créditos e ao cumprimento dos percentuais mínimos nos serviços de saúde. A segunda, por vincular a receita à prestação de garantia e ao pagamento de débitos com a União (CARRAZZA, 2007, p. 674-676).

Este mecanismo de transferência de receitas é extremamente importante, especialmente para os Municípios e Estados, vez que há uma centralização de competências na União.

A equidade no federalismo depende de uma escolha política. “A política intervencionista e desenvolvimentista leva à concentração de recursos e tarefas no Governo Federal, enquanto as políticas sociais de atendimento às necessidades imediatas do cidadão privilegia o Município” (TORRES, 1995, p. 174). Os munícipes são os consumidores dos serviços públicos e a razão de ser de uma República.

---

<sup>179</sup> “Art. 160. É vedada a retenção ou qualquer restrição à entrega e ao emprego dos recursos atribuídos, nesta seção, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, neles compreendidos adicionais e acréscimos relativos a impostos. Parágrafo único. A vedação prevista neste artigo não impede a União e os Estados de condicionarem a entrega de recursos: I - ao pagamento de seus créditos, inclusive de suas autarquias; II - ao cumprimento do disposto no art. 198, § 2º, incisos II e III” (BRASIL, 1988).

<sup>180</sup> “Art. 167. § 4º. É permitida a vinculação de receitas próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para a prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débitos para com esta” (BRASIL, 1988).

Adequado retomar aqui a ideia de Estado dada por Duguit (2005), para quem o Estado é cooperação de serviços públicos organizados e controlados pelos governantes. O Estado é um prestador de serviços (DUGUIT, 2005, p. 72).<sup>181</sup>

A competência material privativa dos Municípios é definida pela Constituição para prestação de serviços e atividades de interesse local. A dos Estados é remanescente. E a da União é privativa e ampla, consoante artigo 21 da Carta Constitucional. Assim, a Constituição define o que deve ser feito, mas há um descompasso entre quem recebe a receita (maior parte na União) e quem deve executar o serviço (bom lembrar que as pessoas residem nas cidades). Inexiste uma discriminação clara e minuciosa das despesas públicas (TORRES, 1995, p. 172).

A União concentra receitas porque não partilha, especialmente das contribuições, e as têm utilizado como fonte de aumento de arrecadação, em detrimento de uma política fiscal de ampliação de captação de riqueza pela via do imposto.<sup>182</sup>

O cenário apresentado evidencia a necessidade de repactuação do partilhamento das rendas tributárias, para que mais de perto, no espaço local da cidade, o dinheiro público encontre seu efetivo destino.

### **2.3 Destino da arrecadação tributária**

A tomada do conceito teológico do tributo permite compreender sua função retributiva. Conforme faz lembrar Corrêa (2006, p. 19), o povo hebreu tributava a Deus, oferecendo sacrifícios em sinal de reverência, obediência e reconhecimento, o que por Deus era retribuído na forma de bênçãos sobre o povo. O entregar consistia também em receber. Um exemplo bíblico do cuidado do Soberano para com o povo

---

<sup>181</sup> O jurista entende serviço público como qualquer atividade cujo desempenho deve ser assegurado, regulados e controlados pelos governantes, porque o desempenho desta atividade é essencial para a realização e desenvolvimento interdependência social (solidariedade) (DUGUIT, 1928, p. 61).

<sup>182</sup> “Um dos primeiros dilemas atualmente existentes no sistema de Federalismo Participativo brasileiro é de que a União, que centraliza a arrecadação de vários impostos que devem ser partilhados por força da Constituição, se desinteressou em aumentá-los, criando e majorando outros tributos que não possuem este compartilhamento. Assim, gozando da possibilidade de criar contribuições, a União aumenta sua arrecadação própria por meio delas, e não mais do Imposto de Renda, ou mesmo do Imposto sobre Produtos Industrializados” (SCAFF, 2205, p. 21).



é o envio de alimento para sustento de Israel durante o percurso pelo deserto.<sup>183</sup>

Atualmente, a tributação mantém imbricada a ideia de redistribuição. Ensina Baleeiro (1992, p. 167) que “o Estado redistribui pelos canais da despesa<sup>184</sup> quanto retira do setor privado pelos tentáculos da receita”. Nesta função alocativa, a tributação é uma arma de reforma social, capaz de produzir revolução sem dores (BALEIRO, 1992, p. 167).

E é o orçamento a mais expressiva fonte de redistribuição de rendas (TORRES, 1995, p. 157), pois se constitui de receitas (impostos, em sua maioria) capazes, por sua natureza, de serem gravadas pela extrafiscalidade, e de despesas cujo destino alcança, pelas políticas sociais, àqueles que do Estado mais necessitam (isto quando segue o mandamento constitucional).

A tributação é um instrumento político<sup>185</sup>, portanto só há um jeito de fazer reforma social: dar a decisão política para o dono da receita. Há

---

<sup>183</sup> “Então disse o Senhor a Moisés: Eis que vos farei chover pão dos céus, e o povo sairá, e colherá diariamente a porção para cada dia, para que eu o prove se anda em minha lei ou não. (Êxodo 16:4) [...] E quando o orvalho se levantou, eis que sobre a face do deserto estava uma coisa miúda, redonda, miúda como a geadá sobre a terra. E, vendo-a os filhos de Israel, disseram uns aos outros: Que é isto? Porque não sabiam o que era. Disse-lhes pois Moisés: Este é o pão que o Senhor vos deu para comer. Esta é a palavra que o Senhor tem mandado: Colhei dele cada um conforme ao que pode comer, um ômer por cabeça, segundo o número das vossas almas; cada um tomará para os que se acharem na sua tenda. E os filhos de Israel fizeram assim; e colheram, uns mais e outros menos. Porém, medindo-o com o ômer, não sobejava ao que colhera muito, nem faltava ao que colhera pouco; cada um colheu tanto quanto podia comer” (BÍBLIA ONLINE, 2016b). Esta passagem registra também a distribuição conforme a necessidade de cada um – a ideia de retribuição que acompanha o sistema tributário até os dias atuais.

<sup>184</sup> Mas, infelizmente, conforme dados do IPEA que apontam a exorbitantes despesas financeiras [Entre 1995 e 2006 (tabela 3), as despesas correntes com o pagamento de juros e encargos da dívida foram as que mais aumentaram participação nas despesas da União, em 74% o pagamento de juros e em 160% a amortização da dívida] o governo brasileiro tem “sido apenas um intermediário, retirando renda do lado real da economia e transferindo-a para os detentores da riqueza financeira, os credores do Estado” (GARCIA, 2008, p. 29-33).

<sup>185</sup> Ilustra Baleeiro (1992, p. 180): “Num país governado por uma elite de fazendeiros, por exemplo, é pouco provável que o imposto de renda sobre proventos rurais seja aplicado com rigor com que atinge os demais rendimentos e bens”.

uma relação direta entre cidadania e destino de arrecadação tributária, pois é pela despesa que se redistribui a riqueza.

A despesa pública deve ser vista sob dois aspectos: político e técnico. O aspecto político envolve uma decisão consoante ao programa de governo, os interesses e convicções dos que estão no poder, que orientará a escolha do serviço público que absorverá a despesa. O aspecto técnico consiste numa atuação eficiente<sup>186</sup>, obtendo-se o melhor resultado com o menor investimento (BALEEIRO, 1992, p. 70).

Defende Nabais (2007, p. 11) que todos os direitos têm custos comunitários, ou seja, custos financeiros públicos.<sup>187</sup> Assim, a arrecadação tributária deve ser destinada a custear direitos, desde os direitos de liberdade até os direitos sociais.

As despesas estatais têm aumentado. Uma das causas reais deste aumento é a demanda por serviços públicos, advindos das massas, que pela modificação do nível político, moral e cultural, passaram a exigir a ampliação e eficácia das prestações estatais<sup>188</sup>. Um fator de destaque é o acesso à mídia e às novas tecnologias que possibilitam ampliação do conhecimento de direitos e formas de luta.

Dados levantados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (DELGADO, 2007, p. 14) indicam que de 1990 a 2005, dobra o quantitativo de benefícios previdenciários, passando de 9,8 milhões para

---

<sup>186</sup> “Muitas despesas de custeio – principalmente nas áreas em que há elevado peso na produção de bens e serviços, entregues à sociedade, e na manutenção dos órgãos – não são feitas com a eficiência possível. Mas alcançá-la exige não o simples corte de recursos, e sim a adoção de técnicas gerenciais mais sofisticadas, métodos de programação e avaliação mais elaborados e sistemas de tomada e prestação de contas” (GARCIA, 2008, p. 13).

<sup>187</sup> Diz o autor: “os direitos, todos os direitos, porque não são dádiva divina nem frutos da natureza, porque não são auto-realizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual [...] todos os direitos têm por suporte fundamentalmente a figura dos impostos” (NABAIS, 2007, p. 11).

<sup>188</sup> “As Despesas Correntes da União (DCUs) cresceram muito nos últimos tempos. Hoje beneficiam diretamente uma enorme massa de brasileiros que, em passado não distante, desconheciam a presença do Estado, os seus mecanismos de proteção e os seus serviços construtores de cidadania, por incipiente que sejam. [...] Como, por exemplo, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa de Aquisição de Alimentos, o Seguro-Safra, o microcrédito, a bancarização, o crédito consignado em folha, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) etc. Vale observar que todos os que têm expressão orçamentária estão enquadrados em despesas correntes” (GARCIA, 2008, p. 11).

18,8 milhões de benefícios. E os benefícios assistenciais (pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS) vão conhecer um aumento de 92,4% (de 1,45 milhão para 2,79 milhões).

Os gastos com Programas Sociais que representavam 0,6% do produto interno bruto (PIB) em 1999 passaram para 2,3% em 2013. Saúde e educação saltaram de 1,8% para 2,5% do PIB de 1999-2013. No período de 2003 a 2012, houve um crescimento de 383% do número de beneficiários do Programa Bolsa Família, que representam 40 milhões de pessoas, quase 30% da população brasileira.<sup>189</sup>

As transferências de renda em programas sociais, como o Bolsa Família, apesar de não ideais devido às condições políticas e institucionais, contribuem para atingir o escopo de um país que se quer livre, justo e solidário: produz autonomia individual, sem o que não há dignidade, nem cidadania. Esta conclusão é resultado do trabalho dos pesquisadores Rego e Pinzani (2013), publicado na obra *Vozes do Bolsa Família*. Segundo os autores, a “renda liberta a pessoa das relações privadas opressoras e de controles pessoais sobre sua intimidade [...] permitindo-lhe mais movimentações e, portanto, novas experiências”. Registram que, especialmente as mulheres beneficiadas afirmam que o direito de escolha se exerce desde a esfera mais ampla da “programação da vida até a escolha de um tipo de alimento” (REGO; PINZANI, 2013, p. 195). Esta conclusão conforma-se à ideia de Sen (2000, p. 52) para quem a liberdade é o principal meio para o desenvolvimento.

A corrupção, a negligência, os governos ineptos, os gastos inúteis, são também indicados por Baleeiro (1992, p. 82) como causa do aumento das despesas públicas.

Outro item responsável pelo aumento das despesas no Brasil são as despesas financeiras (juros e encargos sobre a dívida efetivamente pagos com recursos do Tesouro somados às despesas orçamentárias com a amortização das dívidas interna e externa) que tiveram um crescimento

---

<sup>189</sup> “O crescimento do gasto vem sendo impulsionado pelas despesas da Previdência Social e Programas Sociais, incluindo pagamentos de benefícios mínimos, aí participando o Bolsa Família, além daqueles associados ao Abono Salarial e Seguro Desemprego, que se ampliaram muito com a formalização da economia. A própria Educação teve aumento significativo de gasto com a transformação do FUNDEF para FUNDEB, com subsídio à creche, além da criação de várias universidades e planos para novas escolas técnicas. Esses gastos não incluem todo o impacto dos programas de empréstimos do governo incluindo para estudantes (FIES) e moradia (Minha Casa Minha Vida), apesar de parte do subsídio embutido nesses programas serem explicitados nos gastos correntes do governo” (LEVY, 2014, p. 58).

de 359,77% entre 1995 e 2006.<sup>190</sup>

O orçamento fiscal da União para o exercício de 2016 é de R\$ 2,1 trilhões, dos quais está comprometido com o pagamento de juros e amortização de dívidas o valor de R\$ 463,9 bilhões. Para investimentos em programas de governo estão previsto R\$ 713,1 bilhões, menos do dobro do valor destinado aos juros e dívidas. O restante, R\$ 885,0 bilhões destina-se ao refinanciamento da dívida. Apenas 30% da receita é canalizado para programas de governo (BRASIL, 2015b, p. 17).

O comprometimento orçamentário com despesas de juros integra a “cultura orçamentária” brasileira (TORRES, 1995, p. 24). Na previsão de despesas do Ministério da Fazenda para o ano de 1891, elaborada por Rui Barbosa, evidencia-se que as despesas com juros representavam mais de 50% das despesas totais<sup>191</sup>.

Outra despesa que compromete significativamente o orçamento é a despesa com pessoal. A Lei Complementar 101/2000, atendendo à exigência constitucional prevista no artigo 169, fixa o limite de gastos com pessoal em 50% da despesa corrente líquida para a União e, 60% para os Estados e Municípios. Certamente, ao regulamentar o teto para despesas com pessoal a lei inibiu a capacidade de endividamento dos níveis de governo.

Mas, para os entes subnacionais, este limite é preocupante considerando a variação da receita, decorrente das transferências. Alguns municípios, especialmente os formados de pequenas

---

<sup>190</sup> “Ao relacionar tais despesas com a Receita Corrente Líquida da União (RCLU), encontra-se uma proporção espantosamente alta e crescente: [...] alcançando o equivalente a quase 39% da RCLU, em 1995, cresce a 65%, em 2003, conhecendo reduções significativas nos dois exercícios seguintes. Em 2006, no entanto, chega a representar mais de três quartos da RCLU” (GARCIA, 2008, p. 27).

<sup>191</sup> PREVISÃO DESPESAS DO MINISTÉRIO DA FAZENDA PARA O ANO DE 1891: 1 Juros, amortização e mais despesas da dívida interna: 13.403:142\$000 2 Juros e amortização dos empréstimos nacionais de 1868, 1879, 1889: 8.121:305\$000 3 Juros e amortização da dívida interna fundada: 19.092:489\$000 4 Juros, amortização da dívida inscripta ainda não fundada: 7:000\$000 [...] 22 Juros diversos: 350:000\$000 23 - dos bilhetes do Tesouro: 800:000\$000 24 - dos títulos de renda por indenização dos serviços dos ingênuos: 18:000\$000 [...] 26 Juros do empréstimo do cofre do orphão: 600:000\$000 27 , - dos depósitos das Caixas econômicas e Montes de Socorro: 1.000.000\$000 [...] Somam: 43.391:936\$000 Total das despesas: 61.016: 034\$655. Comparativo elaborado pela autora com os dados extraído de Barbosa (1891, p. 4).

propriedades rurais e economia agrícola ficam reféns do repasse de receitas e sujeitos às sanções da lei de responsabilidade fiscal, mesmo que diretamente não aumentem os gastos com pessoal.<sup>192</sup>

A proposta de Emenda à Constituição 299/2013, que tramita no Congresso Nacional Brasileiro sinaliza para uma limitação nos gastos públicos com a estrutura estatal (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013). O projeto pretende alterar o artigo 88 da Constituição Federal limitando em 20 o número de Ministérios, numa tentativa de canalização do recurso público para o fim primordial: o desenvolvimento humano.

A arrecadação tributária, originada do dever fundamental de pagar impostos, pela gênese deste dever deve ser utilizada como instrumento de política e de atuação estatais para o alcance do bem comum (MOTA, 2011, p. 50).

A escolha do destino da arrecadação tributária é uma questão ética, pois demanda uma opção entre as diversas possibilidades de canalização de recursos. Trata-se de uma escolha trágica, quando se *escolhe* incentivos fiscais politicamente direcionados, com o *trágico* sacrifício de direitos fundamentais aos que mais carecem do agir estatal.<sup>193</sup>

Convém observar que, a efetiva destinação de uma dada receita tributária dependerá da identificação de qual espécie tributária compreende, conforme demonstrado no início do capítulo. Para garantia deste destino, a Lei Complementar 101/2000<sup>194</sup> estabelece que os recursos legalmente vinculados a uma finalidade específica devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto vinculado.

Nasce daí a essencialidade dos impostos, porque receita não afetada, na sustentação do Estado Fiscal Social que intenta a realização do bem comum.

---

<sup>192</sup> Esta preocupação motivou a propositura do Projeto de Lei do Senado n. 316/2015 que Altera a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, para vedar a aplicação de sanções ao Município que ultrapasse o limite para a despesa total com pessoal e para desobrigar o titular do Município de pagar despesas empenhadas no mandato do prefeito anterior, nos casos de perda de recursos que especifica (SENADO FEDERAL, 2015).

<sup>193</sup> “As escolhas trágicas entre recursos financeiros escassos envolvem sempre juízo de valor, quando que travejado de decisão técnica de economistas e outros cientistas sociais” (TORRES, 1995, p. 36, 91).

<sup>194</sup> “Art. 8º. Parágrafo único: Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” (BRASIL, 2000).

Leciona Pasold (1984, p. 26) que o Estado contemporâneo<sup>195</sup> só encontra razão de ser como instrumento a favor do bem comum. Mas, a definição deste deve partir da sociedade, a quem o aparelho administrativo deve auscultar periódica e convenientemente para atender aos seus anseios (PASOLD, 1984, p. 23). Pois, se o conceito não apresenta contornos objetivos, o bem comum pode ser tomado, num Estado liberal no sentido formal de garantir “a ordem, a segurança, a liberdade e prosperidade atingidas pelo esforço dos particulares, livremente” (TORRES, 1958, p. 322).

Para Dabin (1953, p. 60) o bem comum não é essência sobrenatural ou teoria católica, mas um reflexo da filosofia do homem, de modo que pode perfeitamente haver um “bem comum” marxista ou soviético que reflete uma ideologia marxista ou soviética. Há uma distinção entre o bem comum temporal (bens corporais, intelectuais, morais, sociais, econômicos) e espiritual (no sentido religioso). Cabe ao Estado proteger e desenvolver o bem comum temporal – que quando autêntico consiste nas condições materiais e morais de um meio social em que o homem possa atingir a plenitude do seu destino (BECKER, 2002, p. 165).

A Constituição Federal elenca dentre os objetivos fundamentais da República a promoção do bem de todos (art. 3º, IV, CF/88).

Leciona Dallari (2010, p. 108) que a finalidade do Estado é o bem comum, e o conceitua a partir o entendimento do Papa João XXIII (CARTA ENCÍCLICA, 1963), como conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da pessoa humana.

Rawls (2000, p. 228-235) questiona se, diante de concepções abrangentes e conflitantes do bem seria possível um entendimento político do que é considerado como exigência apropriada do bem. Se o Estado não consegue satisfazer ao máximo as preferências ou aspirações racionais dos cidadãos, nem promover a excelência humana, é necessário um *consenso sobreposto* que, construído mesmo num cenário de pluralismo razoável, defina uma similaridade parcial na estrutura das concepções permissíveis do bem dos cidadãos. Na base deste bem estão os bens primários categorizados em cinco grupos: a) os direitos e liberdades fundamentais; b) liberdade de movimento e livre escolha de ocupação num contexto de oportunidades diversificadas; c) poderes e

---

<sup>195</sup> Um modelo de Estado caracterizado pela submissão à sociedade. O que se extrai da previsão do § 1º do artigo 1º, da CF/88: “Todo poder emana do povo, e em seu nome é exercido” (PASOLD, 1984, p. 26)

prerrogativas de cargos e posições de responsabilidade nas instituições políticas e econômicas da estrutura básica; d) renda e riqueza; e) as bases sociais do auto-respeito.

O sistema de liberdades básicas iguais e oportunidades equitativas garantem a todos os cidadãos o desenvolvimento adequado e o pleno exercício de suas capacidades.

Tôrres (1958, p. 33) afirma que a diferença entre interesse público e interesses particulares reside no bem comum – “quanto mais ativamente for considerado o bem comum, menos serão considerados os interesses particulares”. Tanto que imposto contraria o interesse particular em prol do interesse público, com vistas ao bem comum. Jonas (2006, p. 180) entende bem público como a totalidade da vida da comunidade que está na esfera de responsabilidade do governante. Assim, o bem comum situa-se na esfera do interesse público.

Cristóvam (2014, p. 121) elucida que no atual Estado constitucional de direito o interesse público “confunde-se com os valores indisponíveis assegurados pela Constituição, sob o signo inafastável dos direitos fundamentais e da centralidade do princípio da dignidade da pessoa humana.”

O conceito de bem comum é ditado pela Constituição e deve atender ao interesse público, que produz resultado reflexo a toda a sociedade. Por exemplo, quando se fomenta o bem-estar de um grupo social e economicamente desamparado, assegura-se a paz social que beneficia a todos. Quando se investe em políticas sociais que elevam o nível da igualdade, a justiça reflete no bem de todos.<sup>196</sup>

O bem comum se factibiliza pela concessão de direitos aos cidadãos. A discussão reside na amplitude da consecução de todos os direitos, desde os direitos de abstenção estatal até os que exigem prestações do Estado. De toda forma, “os meios para que se alcance esse bem comum são os bens de toda espécie, materiais e imateriais, cujo uso o Estado deve propiciar a todos” (FERREIRA FILHO, 1974, p. 34).

Para Torres (2006, p. 63), o destino da arrecadação tributária está

---

<sup>196</sup> “Mas então se levanta a questão: o que serve ao Bem Comum? Políticos conservadores, liberais e sociais têm concepções diferentes sobre aquilo que serve ao Bem Comum. O mesmo vale para os economistas quando se trata de medidas econômicas. Entre as teorias de John Maynard Keynes e as de Milton Friedmann há uma enorme distância. Quando é defendido que o fomento de interesses de um determinado grupo não serve ao Bem Comum faz-se, na maioria das vezes, a objeção de que o Bem Comum seria, sim, fomentado indiretamente” (TIPKE; YAMASHITA, 2002, p. 40).

para os direitos de liberdade<sup>197</sup>. Assim, direitos de “*status positivus libertatis*” que demandam prestações estatais pela via dos serviços públicos vinculam a previsão orçamentária dos destinos da arrecadação, sob pena, de violação de mandamento constitucional. Deve então, o orçamento prever dotação orçamentária, o que não significa necessariamente o atendimento integral de demandas, que dependerá da receita efetivamente arrecadada. Certo é, entretanto, que num Estado Fiscal social, a garantia do mínimo existencial é condição precípua do fundamento do Estado. O custeio deste mínimo prestacional garante-se pela via dos impostos, num contraponto de Estado Fiscal e Estado prestador.<sup>198</sup>

A cobertura financeira destes direitos independe de lei infraconstitucional. Todavia, a legislação poderá explicitar a regulamentação da forma como estes direitos serão atendidos, em programas específicos, por exemplo, o Programa Bolsa Família<sup>199</sup>.

Os direitos sociais e econômicos, no entendimento de Torres (2009), são normas constitucionais meramente programáticas, que dependem de concessão do legislador, a exemplo do seguro-desemprego. Em havendo lei ordinária concessiva deverá haver dotação

---

<sup>197</sup> “Os direitos fundamentais – ou direitos da liberdade, ou direitos naturais, ou direitos individuais – são os inerentes à pessoa humana e, portanto, inalienáveis, imprescritíveis e preexistentes ao pacto constitucional. Estão catalogados, em enumeração não exaustiva, no art. 5º da CF/88, dispositivo de natureza meramente declaratória” (TORRES, 2006, p. 63).

<sup>198</sup> Segundo Torres (1995, p. 130-134) “não se confunde o *status positivus libertatis*, próprio do mínimo existencial com o *status positivus socialis*, constituído pelas prestações estatais entregues para proteção dos direitos econômicos e sociais e para a seguridade social”, pois o primeiro “gera obrigatoriedade da entrega de prestações positivas, para a defesa de direitos fundamentais, constituindo direito público subjetivo do cidadão” ao tempo que o *status positivus socialis* “se afirma de acordo com a situação econômica conjuntural, isto é, sob a reserva do possível ou na conformidade da autorização orçamentária”.

<sup>199</sup> Criado pela Lei 10.836/2004, o Bolsa Família é uma programa destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades, cujas despesas, nos termos do art. 6º correrão à conta das dotações alocadas nos programas federais de transferência de renda (Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, Programa Auxílio-Gás) e no Cadastro Único, bem como de outras dotações do Orçamento da Seguridade Social da União que vierem a ser consignadas ao Programa (BRASIL, 2004).



orçamentária. Mas, caso os direitos sociais estejam no campo da *jusfundamentalidade*, se transmutam em mínimo existencial, de vinculação constitucional.<sup>200</sup> O excedente, dos direitos sociais e econômicos, ao mínimo existencial, dependerá da disponibilidade financeira do Estado, nos limites da reserva do possível (TORRES, 2009, p. 106).

Scaff (2005, p. 101-02) aponta diferenciais da aplicabilidade da teoria de Torres (2009) a países capitalistas periféricos, como o Brasil, que apresenta grandes desigualdades sociais. O autor defende que nesses casos deve haver uma “estreita vinculação entre a teoria do mínimo existencial (*status positivus libertatis*) e os direitos fundamentais sociais” e, a teoria da reserva do possível somente pode ser sustentada quando ficar comprovado (pelo planejamento orçamentário) que existem recursos sendo “utilizados de forma proporcional aos problemas enfrentados pela parcela da população que não puder exercer sua liberdade jurídica, e de modo progressivo no tempo”.

Neste mesmo sentido, com clareza afirma Becker (2002, p. 593) que “nenhuma das reivindicações pleiteadas hoje sob o título de Direitos Sociais poderá alcançar seu objetivo sem uma intervenção do Estado na economia”. Por consequência, o atendimento de demandas sociais depende de uma postura da política fiscal no sentido de maximizar direitos, pela aplicação de recursos públicos.<sup>201</sup>

O Estado fiscal encontra limites no *status negativus* do mínimo existencial que impede a incidência de tributos sobre direitos mínimos, alguns alcançados inclusive pela imunidade.

---

<sup>200</sup> “Revestem eles, na Constituição, a forma de princípios de justiça, de normas programáticas ou de *policy*, sujeitos sempre à *interpositivo legislatoris*, especificamente na via do orçamento público [...]”. Diante das divergências doutrinárias quanto ao tema, o autor afirma que: “A saída para a afirmação dos direitos sociais tem sido nas últimas décadas: a) a *redução de sua jusfundamentalidade ao mínimo* existencial, que representa a quantidade mínima de direitos sociais abaixo da qual o homem não tem condições de sobreviver com dignidade; b) a otimização da parte que sobre excede os mínimos sociais na via das políticas públicas, do orçamento e do exercício da cidadania” (TORRES, 2009, p. 42-53, 273).

<sup>201</sup> Leal (2011, p. 122, 126) ao referir-se a crise do Estado Social – “a crise de se querer dar mais do que se possui” afirma que ela não pode ser resolvida pela lei em si, como “num passe de mágica”. Para o autor existem momentos de crise econômica que impossibilitam de fato a concessão de direitos sociais e sugere que diante de situações graves é preciso instrumentos jurídicos de controle a que sugere o “estado de sítio econômico”.

O tributo tem uma força revolucionária, seja no momento da formatação da arrecadação (a exemplo, da extrafiscalidade), ou na canalização do destino. Mas, pode ser também instrumento conservador a salvaguardar regimes, como o capitalismo liberal. O certo é que, no atual estágio do Estado, é-lhe instrumento imprescindível para cumprimento de função.

O destino dado à receita tributária sinaliza qual a opção política do Estado: se pelo desenvolvimento econômico ou pelo desenvolvimento humano. Torres (1995, p. 167) entende que “o princípio do desenvolvimento econômico não é um fim em si mesmo, mas deve se afinar com o do desenvolvimento humano, pois a qualidade de vida humana é que constitui um fim”. No mesmo sentido, Sen (2000, p. 52-55) defende que a liberdade é o fim primordial e o principal meio de desenvolvimento. Este atingirá a liberdade como fim quando, por ação de seu papel constitutivo, viabilizar a liberdade substantiva. E será promovido, como “processo de expansão das liberdades humanas”, pelas liberdades instrumentais.<sup>202</sup>

O pensamento de Sen (2000) permite concluir que liberdade produz liberdade, num processo que deflagra o crescente desenvolvimento. Neste sentido, o Estado ao atuar em políticas públicas de erradicação da pobreza, propicia outras liberdades, como a liberdade de escolha.

A execução das políticas públicas<sup>203</sup> demandam recursos

---

<sup>202</sup> “As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como, por exemplo, ter condições de evitar privações como fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc. [...] As liberdades instrumentais: (1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Estas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito de complementar umas às outras” (SEN, 2000, p. 52-55)

<sup>203</sup> “Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.” (SOUZA, 2006, p. 26)

captados e redistribuídos.<sup>204</sup> A distribuição das riquezas pelo Estado deveria ser feita de tal forma que os menos favorecidos sejam sempre beneficiados (RAWLS, 2000, p. 345). Pois, “não se faz uma nação democrática e desenvolvida sem incorrer em elevado dispêndio de recursos públicos” gastos de forma eficiente, eficaz e equitativa (GARCIA, 2008, p. 35).

Infelizmente, o desenvolvimento humano não tem avançado tanto quanto necessário<sup>205</sup>, pelo mau uso dos recursos públicos, que é facilitado pelo atual modelo democrático representativo (ESTEVAN, 2002, p. 102). Falta transparência real da conexão entre o arrecadado e o aplicado. O princípio da transparência<sup>206</sup>, que rege a política orçamentária, a determinar que receitas e despesas sejam discriminadas, não tem impedido o desvio da finalidade na aplicabilidade do recurso público. Mecanismos como o favorecimento de empresas, propinas, caixa dois de campanha recebem o custeio de recursos públicos em contratos aparentemente lícitos. Os portais de transparência retratam dados de difícil compreensão pela maior parte da população. E, a irresponsabilidade política é facilitada pela forte arrecadação de tributos

---

<sup>204</sup> “Assim sucede porque o imposto é visto como um instrumento e realização do bem comum, sendo exatamente neste sentido que ele cumpre, no Estado contemporâneo, o seu sentido mais profícuo e mais susceptível de gerar um dado efeito útil”. (CATARINO, 2009, p.292)

<sup>205</sup> No Ranking do IDH Global 2014, o Brasil classifica-se na posição 75, perdendo para Argentina (40), Sri Lanka (73). Em 2010 o país ocupava a posição 73, o Sri Lanka a posição 91 e a Argentina (46). O Índice de Desenvolvimento Humano – é um índice composto que mede as realizações em três dimensões básicas do desenvolvimento humano – uma vida longa e saudável, o conhecimento e um padrão de vida digno. “Com IDH de 0,755, o Brasil está na categoria de países de Alto Desenvolvimento Humano, a mesma que ocupam Uruguai, Venezuela, México, Turquia, Rússia e China. Entre 2010 e 2014, o indicador do país cresceu 0,60% ao ano. O ritmo mais acelerado do Sri Lanka (0,62%) no período fez com o que o Brasil perdesse uma posição no ranking, aparecendo agora em 75º entre 188 países e territórios reconhecidos pela ONU” (PNUD, 2014).

<sup>206</sup> O princípio da transparência está implícito no § 6º, do art. 165, da CF que prevê: “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (BRASIL, 1988) e também na Lei 4.320/64 – “Art. 2º. A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Govêrno, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

(substanciais entradas de recursos) e pela centralização da receita tributária na União.

No modelo de Estado fiscal brasileiro, o poder executivo tem a iniciativa da lei orçamentária<sup>207</sup> e, com liberdade, respeitada a vinculação de receitas, poderá eleger prioridades de sua atuação, pois a arrecadação de impostos permite escolha de destino. Esta liberdade do Estado gestor distancia-o do contribuinte, pois não demanda conhecer deste as expectativas de investimento. O Estado ocupa então a posição de “melhor juiz” do bem estar dos cidadãos. Esta liberdade, obviamente, não é para decidir de forma caprichosa e arbitrária, senão para ajustar a provisão dos bens e serviços às exigências do bem comum (ESTEVAN, 2002, p. 104, 146). Dever-se-ia almejar o interesse comum, que é, nas palavras de Aristóteles (1997, p. 101), o bem desejado pela ciência política.

No modelo republicano, o destino da arrecadação tributária não se acha entregue à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, é uma obrigação de conduzir o investimento à finalidade prevista em lei (ATALIBA, 1985, p. 143). Mas, infelizmente, o recurso público tem servido aos interesses de manutenção no poder e da integralização das coalizões legislativas, pelos atores políticos (ARRETCHÉ; RODDEN, 2004). O orçamento acaba desvirtuado como um instrumento político de manutenção no poder.

A vontade do povo, dono da *res publica*, deveria ser a determinante dos fins a que a coisa pública deve atender e dos modos de aplicação. Esta vontade deveria ser transportada para a lei, a quem os cidadãos devem então obediência, visto que é a expressão de sua vontade primeira (ATALIBA, 1985, p. 153).

Uma das formas de canalizar a receita é pela vinculação, reduzindo a discricionariedade do gestor e buscando o império da norma.

## 2.4 Vinculação de receita tributária

A Constituição Federal, no artigo 167, IV<sup>208</sup>, proíbe o legislador

---

<sup>207</sup> “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais” (BRASIL, 1988).

<sup>208</sup> “Art. 167. São vedados: [...] IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as

de vincular a receita pública a certas despesas, o que doutrinariamente denomina-se princípio da não-afetação. Algumas são as ressalvas constitucionais que possibilitam a vinculação: a) a repartição do produto da arrecadação dos impostos (arts. 158 e 159, CF); b) a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, CF); c) destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, CF); d) a realização de atividades da administração tributária (art. 37, XXII, CF); e) a prestação de garantia às operações de crédito por antecipação de receita (arts. 165, § 8º, e 167, § 4º, CF).

A não-afetação objetiva preservar a estrutura da tripartição dos poderes, que é um dos princípios gerais da Constituição Orçamentária. É reservado ao executivo a iniciativa e a execução do orçamento. Ao legislativo, o controle e a fiscalização. E ao Judiciário, a resolução dos conflitos (TORRES, 1995, p. 208, 221).

A total vinculação de receita à despesa por meio de legislação esvaziaria a atividade discricionária da Administração na execução da despesa pública, via orçamento.

Todavia, a vinculação de receita às despesas de elevada importância coletiva, como a saúde e a educação, tangencia a concretização de ações específicas. Esta visão é dada por Aristóteles ao preferir o governo das leis ao governo dos homens, pois estes são movidos a paixões.<sup>209</sup> De modo que, a discricionariedade absoluta na aplicação da receita tributária pode deixar descobertas políticas públicas essenciais, se o governante não agir com virtude.<sup>210</sup>

A obrigatoriedade da aplicação de percentuais de receitas em saúde e educação, para aprovação de contas públicas (condição de

ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo” (BRASIL, 1988).

<sup>209</sup> “Quem recomenda o império da lei parecer recomendar o império exclusivo da divindade e da razão, mas quem prefere que um homem governe, de certo modo também quer pôr uma fera no governo, pois as paixões são como feras e transtornam os governantes, mesmo quando eles são os melhores homens. Portanto a lei é a Inteligência sem paixões” (ARISTÓTELES, 1997, p. 116)

<sup>210</sup> “As políticas públicas, materialização e concretização do Princípio Republicano no âmbito prático, devem ter por objetivo o interesse público, e esse interesse deve coincidir com o Interesse da Maioria.” (CRUZ; CADEMARTORI, 2009, p.95)

elegibilidade política<sup>211</sup>) faz que alguns gestores invistam em ações sociais, não por virtude, mas em cumprimento da norma jurídica.<sup>212</sup>

A Lei Complementar 141/2012 fixa os patamares mínimos de investimento em saúde pelos entes políticos. A União deverá aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, o montante correspondente ao valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido de, no mínimo, o percentual correspondente à variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) ocorrida no ano anterior ao da lei orçamentária anual. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos de competência própria e dos recursos que recebem por participação direta, do que recebem por transferência, via fundos e do IPI-Exportação, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios. Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos de competência própria, e dos recursos que recebem por participação direta, do que recebem por transferência, via fundos e do IPI-Exportação (por rateio). O Distrito Federal aplicará, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação direta dos impostos que não possam ser segregados em base estadual e em base municipal.

Os percentuais mínimos de investimento em educação estão constitucionalmente previstos no artigo 212 da Carta Republicana. A União deverá aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino, anualmente, no mínimo, 18%, os Estados, Distrito Federal e Municípios 25%, da receita dos impostos, compreendida a proveniente de transferências.

Observa-se que, parte significativa da receita encontra-se comprometida, com saúde e educação. No intuito de ter à disposição maior volume de receitas desvinculadas com o objetivo de saneamento

---

<sup>211</sup> Assim dispõe a Lei Complementar 64/1990, “Art. 1º. São inelegíveis: I - para qualquer cargo: [...] g: os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição” (BRASIL, 1990).

<sup>212</sup> Sabine (1964, p. 31) referindo-se às cidades-estados gregas afirmou: “No Estado livre, a lei, e não o governante, era a soberana, credora do respeito do cidadão”.

financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, em 1994, a Emenda Constitucional de Revisão n. 1, acrescentou ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os artigos 71 a 73 e, por previsão constitucional criou o Fundo Social de Emergência.

Além de outros recursos que o alimentam, foi prevista como fonte de provisão do fundo a vinculação de vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, com as exceções previstas na norma.<sup>213</sup> Em 1996, a medida foi prorrogada com a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), nomenclatura que permaneceu até 2000, quando passa a ser denominada Desvinculação de Receitas da União (DRU).

Afirma Strapazzon (2012, p. 535) que a medida era uma solução provisória, mas vem sendo sistematicamente prorrogada por sucessivas emendas à Constituição. A última edição da DRU veio com a Emenda Constitucional 93/2016 que deu nova redação ao artigo 76<sup>214</sup>, do Ato

---

<sup>213</sup> “Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência: I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações; II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários, decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n. 419 e pelas Leis n. 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995; III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1º do art. 22 da Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988; IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III; V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza; VI - outras receitas previstas em lei específica” (BRASIL, 1994).

<sup>214</sup> “Art. 76. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio

das Disposições Constitucionais Transitórias.

No modelo atual são desvinculados 30% da arrecadação da União de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e das taxas. A desvinculação de receitas é objeto de crítica doutrinária. Uma por traduzir-se num expediente do governo central para fortalecer sua autoridade fiscal, pois lhe permite usar 30% dos recursos de determinadas contribuições e taxas, desvinculando-os de despesas obrigatórias definidas constitucionalmente (SOARES, 2012, p. 9).

Pela DRU, a União desvincula as contribuições especiais do destino específico que compõem sua incidência tributária e, desloca a receita destas advinda, para o fundo. Assim, possibilita que estas “receitas vinculadas, oriundas de tributos causais, tornem-se despesas não vinculadas, que podem ser manipuladas no orçamento público para custear despesas gerais – o que caberia apenas aos impostos” (SCAFF; SILVEIRA, 2010, p. 291).

Especialmente, a desvinculação da receita das contribuições é apontada como inconstitucional por Barreto (2011). O autor sustenta que o valor arrecadado a título de contribuição somente pode ser aplicado na finalidade que deu causa à sua instituição, pois a causa “estipula o destino da arrecadação”. E, em havendo desvinculação há rompimento deste vínculo e consequente indébito da contribuição.<sup>215</sup>

A previsão do artigo 167, XI<sup>216</sup>, da Constituição combinado com

econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data. (...) § 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

<sup>215</sup> “O vínculo entre causa e destino da arrecadação não é passível de ser alterado ou afastado por intermédio de lei orçamentária, sob pena de seu comprometimento estrutural como espécie tributária. A autorização para a instituição de contribuição decorre da necessidade do ente tributante obter recursos que se destinem ao atendimento de uma finalidade específica. Em contrapartida, o ente tributante tem o dever jurídico de usar integralmente o produto da arrecadação nesse fim colimado. A norma orçamentária que rompe com esse vínculo desnatura a exigência: abre ao contribuinte a possibilidade de repetir o indébito tributário. O débito do contribuinte atrelado à finalidade. Se há desvinculação, o débito torna-se *ipso facto*, um indébito” (BARRETO, 2011, p. 184).

<sup>216</sup> “Art. 167. São vedados: [...] XI - a utilização dos recursos provenientes das contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a, e II, para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201” (BRASIL, 1988).



a do artigo 76, do ADCT, permite afirmar que estão protegidos da DRU os recursos provenientes das contribuições incidentes sobre a folha de pagamento, previstas no artigo 195, I, a e II, da Constituição.

As estratégias do governo central de manuseio dos valores arrecadados a título de contribuição (que como demonstrado no item 2.2 não são rateadas com os demais entes subnacionais) infringem a ótica constitucional da incidência tributária. Neste sentido, aponta-se a Lei n. 11.457/2007<sup>217</sup> que criou a Secretaria da Receita Federal do Brasil competente para arrecadação de todos os tributos e contribuições federais, inclusive as previdenciárias.

Baleeiro (2010) entende que a criação desta Secretaria (Super-Receita) que concentrou a arrecadação num caixa único, está em desacordo com a Constituição<sup>218</sup>. A decisão governamental destoa, em especial, da ideia de proteção constitucional às contribuições vinculadas.

Derzi (2008, p. 637) advoga que ao consentir que a União cobre contribuições destinadas ao custeio da seguridade e depois repasse os recursos, por meio de transferências, transformar-se “as contribuições em impostos com destinação” o que é expressamente vedado pela Carta Constitucional.

Estas medidas não dão conta de atingir o objetivo primordial de

---

<sup>217</sup> “Art. 1º. A Secretaria da Receita Federal passa a denominar-se Secretaria da Receita Federal do Brasil, órgão da administração direta subordinado ao Ministro de Estado da Fazenda. Art. 2º. Além das competências atribuídas pela legislação vigente à Secretaria da Receita Federal, cabe à Secretaria da Receita Federal do Brasil planejar, executar, acompanhar e avaliar as atividades relativas a tributação, fiscalização, arrecadação, cobrança e recolhimento das contribuições sociais previstas nas alíneas *a*, *b* e *c* do parágrafo único do art. 11 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991, e das contribuições instituídas a título de substituição. § 1º. O produto da arrecadação das contribuições especificadas no *caput* deste artigo e acréscimos legais incidentes serão destinados, em caráter exclusivo, ao pagamento de benefícios do Regime Geral de Previdência Social e creditados diretamente ao Fundo do Regime Geral de Previdência Social, de que trata o art. 68 da Lei Complementar nº 01, de 4 de maio de 2000. [...] § 4º. Fica extinta a Secretaria da Receita Previdenciária do Ministério da Previdência Social” (BRIL, 2007).

<sup>218</sup> Diz Baleeiro (2010, p. 960): “Parece-nos que, à luz da Constituição Federal, em especial das normas que consagram a separação dos orçamentos; a autonomia administrativa e gerencial dos recursos previdenciários; que impedem a utilização dos fundos previdenciários do trabalhador em outras despesas e programas; e que, finalmente, vedam a desvinculação de tais recursos de suas finalidades primárias, somente o INSS deveria arrecadar e gerir os recursos a ele vinculados pela Constituição” (BALEIRO, 2010, p. 960)

um Estado fiscal social, vigente num modelo democrático de direito, que se fundamenta na dignidade humana: o bem comum. Do contrário, a carga tributária é crescente e desproporcional ao atendimento das demandas sociais.<sup>219</sup>

É preciso repensar este modelo que centraliza recursos na União e faz dos entes subnacionais meros executores, sem capacidade de planejamento e adequação de políticas públicas às peculiaridades locais.

## 2.5 Orçamento público

Na Idade Média, nos feudos, o consentimento para tributar se cumpria por “meio dos conselhos e assembleias de que participavam os prelados, senhores territoriais, e, depois, representantes do comércio e do artesanato das cidades”. O fortalecimento dos reis afastou o princípio do consentimento que somente é revigorado nas Revoluções Americana e Francesa (BALEEIRO, 1992, p. 394).

Balthazar (2005, p. 16) lembra que a ideia de imposto consolidou-se após a Revolução Francesa, com a “consequente distinção entre o patrimônio do governante e o erário público, surgindo daí a noção de Orçamento Público”. Antes disso, em Estados Patrimoniais, as rendas da Coroa e do Reino confundiam-se não havendo necessidade, nem para cobrança dos ingressos públicos, nem para a despesa (TORRES, 1995, p. 3). Registra Baleeiro (1992, p. 395) que nos séculos XVII e XVIII a opinião pública assistia com repulsa o dinheiro do tesouro sendo gasto com coisas inúteis, enquanto quase nenhum proveito recebia o povo do “funcionamento da opressora e parasitária máquina do governo”.

A normatização do orçamento vem com constitucionalismo. Destacam-se a Constituição dos Estados Unidos (1787)<sup>220</sup>, a Declaração

---

<sup>219</sup> “Os superávits primários crescentes, a contenção indiscriminada de gastos, com queda drástica da qualidade dos serviços públicos decorrente da criação da DRU, a recentralização tributária na União não foram suficientes para cobrir todas as despesas com juros, exigindo a colocação de mais títulos públicos no mercado. E como os juros reais continuavam muito altos, a dívida cresce a taxas elevadas. A carga tributária bruta vai passar de 29,70% do PIB, em 1998, para 37,37%, em 2005 (7,67 p.p. do PIB, em sete anos)” (GARCIA, 2008, p. 28).

<sup>220</sup> Constituição dos Estados Unidos da América (1787): “Art. 1º. [...] Seção 8 – Será da competência do Congresso: Lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dividas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os direitos, impostos e tributos serão uniformes em todos os Estados Unidos”.

de Direitos do Homem e do Cidadão (1789)<sup>221</sup>, A Constituição Francesa (1791)<sup>222</sup>.

No Brasil, Constituição de 1824, no artigo 172, ordenava ao Ministro de Estado da Fazenda que havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos às despesas das suas Repartições, apresentasse à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições, e rendas públicas (BRASIL, 1988). O primeiro orçamento anual somente foi votado para o exercício de 1831-1832 (BALEEIRO, 1992, p. 393).

Barbosa (1891, p. 449) referia-se ao orçamento como “a mais importante providência que uma sociedade política bem constituída pode exigir de seus representantes”. E, em 1891 argumentava a necessidade do orçamento tornar-se “uma instituição inviolável e soberana, em sua missão de prover às necessidades públicas mediante o menor sacrificio dos contribuintes” (BARBOSA, 1891, p. 449). Ministro da Fazenda, à época, Barbosa (1891) creditava ao orçamento um importantíssimo papel: de lei das leis, de instituição mais relevante para o movimento regular do mecanismo administrativo e político de um povo. O jurista, sabiamente, vinculou a boa gestão orçamentária a uma sociedade desenvolvida, politicamente maturada.

Para Torres (1995, p. 1, 32) o Brasil tem, no momento, uma Constituição orçamentária. Trata-se de uma subconstituição que compõe o quadro da Constituição do Estado de Direito, sendo assim, de conteúdo materialmente constitucional.

A atual Constituição, em matéria orçamentária, foi influenciada

---

<sup>221</sup> Declaração de direitos do homem e do cidadão (1789): “Art. 13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades”.

<sup>222</sup> Constituição Francesa (1791): “Título III, Capítulo III. Art. 1º. A Constituição delega exclusivamente ao Corpo Legislativo os poderes abaixo: 1º propor e decretar as leis: apenas o Rei pode convidar Corpo legislativo a tomar uma proposta em consideração; 2º fixar as despesas públicas; 3º estabelecer as contribuições públicas, determinando sua natureza, sua quota, a duração e o modo de sua arrecadação; 4º fazer a repartição da contribuição direta entre os departamentos do reino, fiscalizar o emprego de todas as rendas públicas e fazê-los prestarem contas”.

pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (art. 13<sup>223</sup>) e pela Constituição Francesa de 1791. E neste cenário, de Estado de direito, busca livrar-se do ranço autoritário no qual mergulharam as finanças públicas no regime de 1964.

O orçamento é indispensável no atual estágio do Estado fiscal social, que atua como arrecadador e prestador. Esta importância permite vê-lo por várias perspectivas, a depender de sua função. Como se pode observar a seguir é o orçamento multiconceitual.

Para Torres (1995, p. 41-50) “o orçamento tem três funções precípuas: a política, a econômica e a reguladora”. A função política é vinculada ao princípio da separação dos poderes. A função econômica relaciona-se ao equilíbrio orçamentário. A reguladora, presente no Estado Fiscal Social, implica na síntese entre o Estado de impostos e o Estado de prestações.

O instituto do orçamento decorre do sistema político liberal e democrático. Nas Constituições modernas, sob a ordem da liberdade e da representação, a administração das finanças é delegada ao governo, sob a aprovação e controle do poder legislativo, representante da vontade popular (SPAGNOL, 1994, p. 61).

O orçamento é então um ato político que tem vínculo direto com o exercício da democracia, mas é ao mesmo tempo um “espelho contábil das atividades que o governo pretende realizar em um determinado período” (SPAGNOL, 1994, p. 61) – é um plano político de gestão de governo, no qual o imposto e a despesa se completam. Um existe em função do outro (BALEEIRO, 1992, p. 182).

Mas, ao tempo que a Constituição Brasileira disciplina minuciosamente as receitas, detalhando competências e partilhamento, não discrimina as correspondentes despesas, o que dificulta a “justa partilha de fontes de arrecadação e de responsabilidades administrativas que possa permitir o equilíbrio fiscal e financeiro” (TORRES, 1995, p. 6).<sup>224</sup>

Há uma vocação de cada ente público para assumir determinados encargos, muitos já previstos constitucionalmente, como por exemplo, a União ter atribuição para tratar da defesa nacional, da emissão de

---

<sup>223</sup> “Art. 13. Para a manutenção da força pública e para as despesas de administração é indispensável uma contribuição comum que deve ser dividida entre os cidadãos de acordo com suas possibilidades” (DECLARAÇÃO DE DIREITOS..., 1789).

<sup>224</sup> Para Barbosa (1891, p. 11) o desequilíbrio entre a receita e a despesa já era uma enfermidade crônica no Brasil, nos idos de 1890.

moeda, etc., que lhe é competência privativa nos termos do artigo 21, da Constituição. Mas, a indefinição maior reside nas competências comuns aos entes públicos, a exemplo da saúde e do meio ambiente, previstas no artigo 23, da Constituição.

Ao estabelecer competências comuns a Constituição não faz partilha equitativa de encargos. Régis de Oliveira indica a necessidade de reformulação do pacto federativo, para definir o papel da cada unidade federada e depois fixar os recursos tributários de cada qual.<sup>225</sup>

O orçamento é um documento que contém o registro das receitas e despesas do Estado, num determinado período. É um instrumento econômico, capaz de amortecer e amortizar choques de conjuntura e influenciar no desenvolvimento nacional.<sup>226</sup>

Keynes (1982, p. 284, p. 288)<sup>227</sup>, ao analisar o cenário norte-americano pós Segunda Guerra Mundial, conclui que, em momentos de crise, a intensidade do gasto público produz reflexos positivos na sociedade, mesmo que desequilibre substancialmente o orçamento. Ou seja, um orçamento deficitário poderia, em épocas de recessão, produzir

---

<sup>225</sup> Régis de Oliveira ao prefaciar a obra de Federalismo Fiscal questiona: “Qual a competência que deve ter o Município? Caber-lhe-á cuidar das rodovias internas? E os rios que sejam municipais ou ainda estaduais? Cabe-lhe aumentar sua competência em segurança pública, dando poder policial às guardas patrimoniais? E a saúde como fica? Será que convém atribuir ao Município a competência exclusiva para cuidar de setores básicos da saúde e o atendimento preventivo? E a educação? Convém deixar aos Municípios o ensino básico ou poderia a ele ser atribuída a competência para o fundamental? Qual é o papel da União? Poderíamos a ela limitarmos sua configuração para deixá-la cuidar apenas da segurança externa, relações exteriores, ter seu próprio Judiciário, Ministério Público, Defensoria e tráfico de entorpecentes, constituindo uma política federal bastante efetiva?” (CONTI; SCAFF; BRAGA, 2010, p. 6).

<sup>226</sup> Para Baleeiro (1992, p. 387), “Nos Estados democráticos, o orçamento é considerado o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo, por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas por lei”.

<sup>227</sup> Segundo Torres (1995, p. 86) “o relacionamento entre políticas públicas e orçamento é dialético: o orçamento prevê e autoriza as despesas para a implementação das políticas públicas; mas estas ficam limitadas pelas possibilidades financeiras e por valores e princípios como o do equilíbrio orçamentário, ultrapassada que está a doutrina keynesiana que advogava a expansão dos gastos sociais ainda que à custa do déficit das contas do Estado e que conduzia à utopia da inesgotabilidade dos recursos públicos”.

equilíbrio econômico.

A Constituição Federal adota a opção pelo princípio do equilíbrio econômico, na medida do possível, permitindo o endividamento, mas mediando-o com o equilíbrio orçamentário, o que se constata em algumas previsões constitucionais limitativas, que vedam, por exemplo, a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta (art. 167, III, CF).

A utilização de créditos, sem autorização do poder legislativo, implica infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>228</sup> Tal conduta é ainda tipificada como crimes de responsabilidade, na Lei 1.079/1950, especialmente, nos artigos 10, n. 6, e 11, n. 3.<sup>229</sup>

O orçamento é um planejamento pelo qual o Estado poderá incentivar ou restringir o consumo e o investimento. Pode ser aplicado por três políticas: de redistribuição de renda nacional; contra a depressão; anti-inflacionária (BALEEIRO, 1992, p. 404). Forsthoff (1995, p. 32) explica que o Estado tem a tarefa de dirigir os processos econômicos, a serviços dos interesses da sociedade, pois o bem estar de todos depende do bom funcionamento da economia. O planejar da receita e da despesa reflete diretamente no ciclo econômico, refreando investimentos privados, incentivando atividades que geram empregos,

---

<sup>228</sup> “Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. § 1º. O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: [...] II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita [...]”. Art. 36. “É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo” (BRASIL, 2000).

<sup>229</sup> E ainda, Lei 1.079/1950, especialmente nos artigos 10, n. 6, e 11, n. 3 “Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária: [...] 6) ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal; [...] Art. 11. São crimes contra a guarda e legal emprego dos dinheiros públicos: [...] 3 - Contrair empréstimo, emitir moeda corrente ou apólices, ou efetuar operação de crédito sem autorização legal” (BRASIL, 1950).

aumentando o consumo pela redistribuição de renda, etc.

Por ser planejamento, há uma expectativa de receita que, caso ocorra, deve ser aplicada no destino legislado. Mas, pode ocorrer que a receita não adentre, na medida orçada, nos cofres públicos, inviabilizando assim o cumprimento integral das ações previstas. Conclui-se então, que este planejamento é uma autorização para execução (TORRES, 1995, p. 52). E, neste sentido não é um documento fechado, podendo ser alterado, especialmente, por suplementações<sup>230</sup>.

Barbosa (1891, p. 450) apontava o excesso de créditos suplementares como responsável pela criação de um orçamento duplo, e como demonstrativo de desorganização das leis de finanças e do pouco “escrúpulo tem presidido à concepção e execução do mecanismo que as domina”.

Sob a ótica da responsabilidade do agente político, é necessário um “planejamento informado” que, nos tempos atuais tem sido possibilitado com amplitude pelo desenvolvimento tecnológico. Não há margem de apostas, no contexto do risco, quando estão em jogo bens públicos essenciais (JONAS, 2006, p. 205). Ou seja, o administrador precisa planejar a gestão do orçamento, e com base nos princípios que regem a administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – art. 37, CF) entregar à sociedade a melhor devolutiva possível do recurso que fora captado pela tributação. É inadmissível o desperdício de recurso frente às substanciais e crescentes demandas por serviços públicos.

Com Silva (2002, p. 714) é possível concluir que o orçamento é peça de governo, bem mais complexa que um simples documento contendo receitas e despesas, porque é “o processo e o conjunto integrado de documentos pelos quais se elaboram, se expressam, se aprovam, se executam e se avaliam os planos e programas de obras, serviços e encargos governamentais”.

Formalmente, o orçamento é uma lei. Conforme previsto no artigo 165, da Constituição Federal, leis de iniciativa do poder executivo estabelecerão: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Estas normas são de iniciativa do chefe do poder

---

<sup>230</sup> “Os créditos suplementares destinam-se ao reforço das dotações orçamentárias. São autorizados pelo Legislativo e abertos por ato do Executivo, com a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V, CF). Mas o próprio orçamento pode autorizá-los (art. 165, § 8º, CF)” (TORRES, 2006, p. 195).

executivo<sup>231</sup> que possui competência privativa para enviá-las à Casa Legislativa e devem expressar um planejamento harmônico.

A regulamentação infraconstitucional da matéria orçamentária é dada especialmente<sup>232</sup> pelas Leis 4.320/64<sup>233</sup> e 101/2000.<sup>234</sup>

O Plano Plurianual (PPA) é uma programação para um período de quatro anos, que deve conter “a previsão das despesas de capital, o custeio decorrente dessas despesas, bem como a previsão das despesas decorrentes de novos programas de duração continuada” (VIGNOLI, 2008, p. 811).

Levy (2014) aponta o plano plurianual como instrumento útil para disciplinar a política fiscal, mas indica que o investimento público ainda carece de maior planejamento e priorização, que facilite a execução e a análise de resultados.<sup>235</sup>

---

<sup>231</sup> “Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: [...] XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição” (BRASIL, 1988).

<sup>232</sup> Outras normas regulamentam a matéria: O Decreto nº 2.829/1998 estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União; a Portaria nº 117/1998, substituída, posteriormente, pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, com a preservação dos seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, ou seja, revogou a Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974 (Classificação Funcional-Programática); e a Portaria nº 51/98 instituiu o recadastramento dos projetos e atividades constantes do Orçamento da União (TCU, 2016). A Portaria Interministerial 163/2001 estabelece a classificação orçamentária de receitas e despesas públicas (TESOURO NACIONAL, 2001).

<sup>233</sup> Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

<sup>234</sup> Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

<sup>235</sup> Diz o economista, que ocupou a pasta de Ministro da Fazenda no período de 01 de janeiro a 18 de dezembro de 2015 e é o atual diretor financeiro do Banco Mundial (BIRD): “Apesar de alguns projetos anunciados recentemente responderem a demandas estabelecidas há décadas, uma série de decisões não são óbvias: porque criar um terminal de minério em Ilhéus ao invés de concentrar o fluxo ferroviário para a Baía de Todos os Santos, que já tem uma infraestrutura e está no mesmo Estado? Porque asfaltar a BR 163 até Santarém ao invés de direcionar o fluxo de soja para a ferrovia Norte Sul, onde a mata está menos preservada e já foram investidos bilhões, especialmente se parte do



A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) sinaliza a feitura do orçamento, esclarecendo os objetivos e metas de governo para o exercício subsequente (é como um pré-orçamento).<sup>236</sup>

A lei orçamentária compreende três orçamentos: o orçamento fiscal, o de investimento das empresas estatais e o da seguridade social<sup>237</sup>, nos termos do artigo 165, § 5º, da Constituição Federal<sup>238</sup>. Apesar de tripartido, o orçamento é uno, quanto à finalidade e a harmonização.

No orçamento fiscal encontram-se fixadas todas as despesas e estimadas todas as receitas de todos os órgãos e fundos da administração direta e indireta da União. O produto da arrecadação das contribuições parafiscais não é receita integrante do orçamento fiscal do Estado, mas será orçado e administrado de forma descentralizada (BALEIRO, 2010, p. 951).

A Lei Orçamentária (LOA) ou orçamento deverá indicar os “recursos previstos e distribuídos em programas, projetos e

fluxo sair pelo Pará? Como essas, há inúmeras questões, inclusive qual a prioridade para licitação e entre os 20 trechos selecionados em 2012, e a política de preço do futuro uso dessa malha e todo o modelo da malha ferroviária” (LEVY, 2014, p. 62).

<sup>236</sup> Assim prevê o artigo 10, do Decreto 2.829/1998: “As leis de diretrizes orçamentárias conterão, para o exercício a que se referem e dentre os Programas do Plano Plurianual, as prioridades que deverão ser contempladas na lei orçamentária anual correspondente” (BRASIL, 1999, p. 144). Atualmente a Lei 13.242/2015 dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 (BRASIL, 2015a).

<sup>237</sup> “Art. 11. No âmbito federal, o orçamento da Seguridade Social é composto das seguintes receitas: I - receitas da União; II - receitas das contribuições sociais; III - receitas de outras fontes. Parágrafo único. Constituem contribuições sociais: a) as das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; b) as dos empregadores domésticos; c) as dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; d) as das empresas, incidentes sobre faturamento e lucro; e) as incidentes sobre a receita de concursos de prognósticos” (BRASIL, 1991).

<sup>238</sup> “Art. 165. § 5º. A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público” (BRASIL, 1988).

atividades”<sup>239</sup>, de acordo com as diretrizes da LDO e as prioridades do PPA (VIGNOLI, 2008, p. 811). Todas são, quanto à vigência, temporárias.

A lei orçamentária é lei formal<sup>240</sup> que não cria direitos subjetivos, nem modifica leis tributárias e financeiras<sup>241</sup>. Neste aspecto, Alfredo Augusto Becker diferencia dois momentos: um momento pré-jurídico que qualifica o orçamento como um fato econômico-social e um momento jurídico, no qual há a criação de uma norma jurídica (BECKER, 2002, p. 230).

No mesmo sentido, Conti (2010, p. 107) explica que a elaboração do orçamento opera-se no ciclo orçamentário, composto de duas grandes etapas. A primeira é uma fase administrativa que inclui o planejamento do governo até a finalização da proposta de orçamento. A segunda fase abrange os atos legislativos, que finda com a promulgação da lei orçamentária.

Observa-se que, o pensar a execução da continuidade do Estado, pelo vínculo entre receitas e despesas, é de um corpo técnico<sup>242</sup>, de burocratas. Apesar de ser submetida à apreciação do Poder Legislativo (que constitucionalmente representa a vontade popular) este não tem a

---

<sup>239</sup> A Lei 4.320/1964 prevê: “Art. 2º. A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

<sup>240</sup> Neste sentido, Falcão (1994, p. 44), leciona que o orçamento é “lei formal de eficácia reduzida por dispositivo constitucional e, por sua natureza, ou *ratione materiae*, constitui ato administrativo correspondente a categoria de atos-condição”.

<sup>241</sup> A partir da Emenda Constitucional n. 1 de 1969, o princípio da anualidade que exigia autorização anual para cobrança de tributos, foi substituído pelo princípio da anterioridade, que determina a impossibilidade de cobrança de tributo criado ou aumentado no mesmo exercício financeiro da lei que o criou ou majorou. Observa-se que a Lei 4.320/1964, em face de sua data de aprovação e não alteração legislativa, ainda prevê, no artigo 51, que “nenhum tributo será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária” (TORRES, 1995, p. 63, 204).

<sup>242</sup> “As funções de Órgão Central são exercidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio da Secretaria de Orçamento Federal (SOF), que é responsável pela coordenação, consolidação e elaboração da proposta orçamentária da União. Compete aos órgãos setoriais fazer o levantamento das despesas necessárias em suas respectivas áreas, enquanto as unidades orçamentárias avaliam os programas e respectivos custos sob sua gestão” (CONTI, 2010, p. 107).

força motriz de modificação estruturante de propostas. No legislativo o orçamento é emendado, e uma colcha de retalhos se costura em favor de interesse regionalmente localizados e muitas vezes escusos<sup>243</sup>. A forma de gestar o orçamento está estruturada de modo que o “construído” pelo legislador é distante do “dado” pela sociedade, como fato social – matéria bruta.<sup>244</sup>

Após a fase administrativa de feitura dos orçamentos, eles são submetidos ao Congresso Nacional, onde serão primeiramente examinados pela Comissão Mista<sup>245</sup>, conforme prevê o artigo 166, da Constituição<sup>246</sup>.

A Constituição<sup>247</sup> permite a apresentação de emendas ao projeto

---

<sup>243</sup> Um exemplo da manipulação do orçamento veio a público em 1993, nos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que ficou conhecida como CPI do Orçamento. “A estratégia dos parlamentares envolvidos era aprovar emendas e usar a influência para que determinada empreiteira vencesse a concorrência. Com esse esquema, a empresa pagava comissão ao deputado. Quem dava a palavra final sobre todas as emendas era o relator, deputado João Alves, chefe do esquema. De acordo com o relatório final da CPI, João Alves usava os conhecimentos técnicos de José Carlos Alves dos Santos para manipular o orçamento” (MAGALHÃES, 2005).

<sup>244</sup> Os termos “dado” e “construído” são utilizados por Becker (2002, p. 215-220).

<sup>245</sup> Torres (1995, p. 35) tece críticas ao modelo orçamentário brasileiro, pois este é próprio do parlamentarismo, praticado na França e na Alemanha. Diz o autor: “A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Comissão Mista do Congresso Nacional, por exemplo, são figuras típicas do regime parlamentarista, que nem a martelo se adaptam ao presidencialismo!”.

<sup>246</sup> “Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. § 1º Caberá a uma Comissão mista permanente de Senadores e Deputados: I - examinar e emitir parecer sobre os projetos referidos neste artigo e sobre as contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República; II - examinar e emitir parecer sobre os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição e exercer o acompanhamento e a fiscalização orçamentária, sem prejuízo da atuação das demais comissões do Congresso Nacional e de suas Casas, criadas de acordo com o art. 58” (BRASIL, 1988).

<sup>247</sup> “Art. 166. [...] § 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para

de lei do orçamento. É uma exceção ao impedimento de aumento de despesa em projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.<sup>248</sup> Mas, a aprovação é condicionada à compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Deverá a emenda, ainda, indicar recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal. Possibilidade jurídica há de apresentar emendas corretivas de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Os limitativos às emendas encontram fundamento material no fato de que é o executivo que possui os dados para elaboração orçamentária, além é claro de ser o responsável por sua execução. A legislação não pode permitir a criação de um *Frankenstein orçamentário*, inexecutável por contradições com a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual, ou por falta de provisão de receita.

Podem ser apresentadas propostas de emendas ao projeto de lei do orçamento anual e também propostas de emendas que se destinem a modificar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias. Mas, o “plano plurianual não pode sofrer emendas que lhe aumentem as despesas” (SILVA, 2002, p. 723).

A Constituição foi emendada em 2015, com a alteração do artigo 166, § 9º<sup>249</sup> e seguintes, para tornar obrigatória a execução orçamentária

Estados, Municípios e Distrito Federal; ou III - sejam relacionadas: a) com a correção de erros ou omissões; ou b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 4º As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual (BRASIL, 1988).

<sup>248</sup> “Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista: I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º (BRASIL, 1988).

<sup>249</sup> “Art. 166. § 9º As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde. [...] § 11. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165” (BRASIL, 1988).

em relação às emendas individuais. Trata-se do denominado orçamento impositivo, já previsto no artigo 52, da Lei 12.913/2013 - a Lei Orçamentária de 2014.

As leis orçamentárias têm nos fins seu principal núcleo obrigatório. No PPA os fins são objetivos estratégicos; na LDO os fins são metas fiscais e na LOA evidenciam-se em “objetivos que se pretendem alcançar com determinada intervenção estatal, e se encontra diretamente relacionada aos problemas sociais que se procura resolver” (FARIA, 2010, p. 250). O artigo 165, § 7º<sup>250</sup>, da Constituição Federal fixa como uma das funções do orçamento reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. Torres (2009, p. 273) afirma:

Orçamento é o documento de quantificação dos valores éticos, a conta corrente da ponderação dos princípios constitucionais, o plano contábil da justiça social, o balanço das escolhas dramáticas por políticas públicas em um universo fechado de recursos financeiros escassos e limitados.

O orçamento tem finalidade, existe em função do coletivo, é mais que um instrumento contábil ou político, a lei orçamentária é um compromisso com a realização continuada do Estado, uma prova de sua sobrevivência, do seguinte modo: “Tributos serão cobrados para o Bem Comum e este será proporcionado mediante Despesas. Logo, continuarei a existir”. Trata-se, portanto, de uma Relação Constitucional do Estado.<sup>251</sup> Só há orçamento porque há Estado, só há Estado porque

---

<sup>250</sup> “Art. 165. § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. [...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (BRASIL, 1988).

<sup>251</sup> “Por isto o Estado existe no dinamismo da Receita conjugado com o dinamismo da Despesa; o Estado é a realização contínua da Receita e Despesa. Em síntese: a realidade da existência do Estado (o dado ontológico) consiste naquele IR (Receita: deveres centrípetos conduzidos pelo feixe das relações jurídicas tributárias) convergente para o Bem Comum e naquele VIR (Despesa:

existem cidadãos que o integram.

Na República, o *res publica* é do povo, logo, o orçamento é do povo. A lei do povo é a Constituição e não a vontade do representante. Assim, no constitucionalismo republicano o Estado é impedido de fazer o que deseja, quando quer e de qualquer modo, pois deve respeito à Constituição quanto à forma, à substância e à oportunidade de seus atos (ATALIBA, 1985, p. 151).

Becker (2002, p. 214-220) aponta para a necessidade de repensar o atual modelo orçamentário, pois “o instrumental jurídico clássico do Orçamento Público apresenta-se, hoje, antiquado e impraticável”. Há sobejas razões para tanto: o arcaico período contábil como ano fiscal, diante da dinâmica dos fatos econômicos; o equilíbrio orçamentário suplantando o equilíbrio econômico e social do país e uma tributação de efeito mais arrecadatório que interventivo.

Novas práticas, como fora o orçamento participativo<sup>252</sup> no nível municipal, podem abrir brechas para construção de um orçamento que atente para a importância das questões locais; para as vivências diferenciadas, num país tão amplo; para a canalização da receita tributária ao seu destino: o bem comum. Urge um novo pensamento que ressignifique o orçamento, como instrumento a favor da concretização do desenvolvimento humano num Estado que encontra sua razão de ser na solidariedade.

A ideia central é que a chave que abre as portas da solidariedade é o orçamento. Ocorre que, da forma como este vem sendo gerido, não há vínculo eficaz com a participação popular. Ou seja, apesar de ser um instrumento político imprescindível para a concretude do Estado Fiscal Social, o povo, destinatário da aplicação do recurso público, não tem sido consultado a respeito do orçamento.

Na intenção de interligar o orçamento com a participação democrática direta desenvolve-se no próximo capítulo um estudo sobre a democracia e a cidadania, esperando encontrar nesses institutos fundamentos para a defesa da participação direta da comunidade na escolha do destino de percentual da arrecadação tributária dos impostos.

---

direitos centrífugos conduzidos pelo feixe das relações jurídicas administrativas) irradiante do Bem Comum e que, conjugados, compõem a Relação Constitucional do Estado” (BECKER, 2002, p. 232, 246).

<sup>252</sup> Para entender o Orçamento Participativo indica-se a leitura da obra de Borba e Lüchmann (2007), que relata oito estudos de caso de orçamento participativo nos municípios catarinenses. E ainda, Pires (1999) que oferece uma visão de conjunta e estruturada do orçamento participativo.

## **CAPÍTULO III**

### **A CIDADANIA NAS ESFERAS LOCAIS DE PODER**

Ser cidadão é uma condição ativa. Resta saber, qual é o espaço possível de exercício da cidadania no Estado Fiscal Social. E, ainda, compreender o que levaria um sujeito a se envolver para além da vida privada, numa sociedade pós-moderna, marcada pelo individualismo.

Para entender o momento histórico presente é preciso desvelar sobre que fundamentos se construíram os institutos consolidados no Estado Moderno. Mas, para pensar o devir é necessário identificar mecanismos capazes da produção da mudança.

Neste sentido, no presente capítulo objetiva-se estudar a construção da democracia e da cidadania e indicar o trajeto a ser seguido rumo à solidariedade.

#### **3.1 Democracia representativa: representação política e legitimidade**

O formato do regime democrático brasileiro é conteúdo materialmente constitucional, disciplinado pelo parágrafo único, do artigo 1º, e artigo 14, da Constituição Federal.<sup>253</sup> No Brasil, o poder soberano pertence ao povo, que o exerce por duas vias: forma direta ou por representação.

A democracia, há 25 séculos, impulsionada pela lógica da igualdade, é discutida no mundo e em decorrência disso tem “significados diferentes para povos diferentes, em diferentes tempos e diferentes lugares” (DAHL, 2001, p. 176). Sistemas de governos que permitiam a participação popular foram registrados pela história por volta do ano 500 a.C., na Grécia, especialmente em Atenas e na cidade de Roma, na Itália, onde era nominado como República (DAHL, 2001, p. 20, 23-24).

Mas, historicamente a participação não era franqueada a todas as

---

<sup>253</sup> “Art. 1º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...] Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. [...] Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (BRASIL, 1988).

pessoas, especialmente mulheres, escravos e sujeitos sem posses foram por muito tempo, excluídos do direito de participação em governos que se intitulavam democracias.<sup>254</sup>

Conceituada como um processo de participação dos governados na vontade governativa, a democracia se dilata rumo ao utópico: uma identidade entre governado e governante (BONAVIDES, 2008b, p. 57-58).

De modo que, o regime democrático é um “sistema de direitos”: direito de votar, de expressar ideias, de participar na decisão do como e o que, etc. Se estes direitos não forem garantidos de forma compulsória pelo sistema, ele não é democrático, e as “aparências externas serão apenas a fachada de um governo não-democrático” (DAHL, 2001, p. 62).

A representação é uma das formas do povo participar, indiretamente, da gestão da coisa pública. O modelo de um parlamento constituído de representantes do povo tem origem nos Vikings, por volta de 900 d.C. Estes reuniam-se em assembleias locais para decidirem assuntos que interessavam ao grupo. Devido a expansão territorial, as assembleias com participação direta ficaram impossibilitadas, e como o consentimento dos governados era necessário, instituiu-se um sistema de representação, que foi o protótipo do parlamento europeu.

Para Montesquieu (2012, p. 140) uma “lei fundamental da democracia é que só povo faça as leis”. Diz o filósofo que num Estado livre cada homem, de alma livre, deve ser governado por si mesmo. Do que se conclui que, o conjunto do povo deve possuir o poder legislativo. A ideia de Montesquieu (2012, p. 308) é que o povo escolha representantes esclarecidos para fazer leis e fiscalizar sua execução. Defende que todos do povo devem ter direito de escolher o representante. Montesquieu tomou como modelo para a democracia representativa a Constituição inglesa do século XVIII, na qual o parlamento era a expressão do poder popular. Através do parlamento o povo consentia com a cobrança de tributos, influenciava nas decisões de governo, tomava contas dos gastos públicos (FERREIRA FILHO, 1977, p. 85).

O filósofo salientava que à época dos povos Grego e Romano os políticos reconheciam na virtude a força que os sustentava. Mas que, com o desaparecimento desses povos, os políticos só falam em dinheiro:

---

<sup>254</sup> Sabine (1964, p. 20): “Todos os cidadãos do sexo masculino formavam a Assembléia, ou Eclésia, reunião cívica a que podiam comparecer todos os atenienses depois de completada a idade de vinte anos”.



“manufaturas, de comércio, de finanças, de riquezas e até de luxo” (MONTESQUIEU, 2012, p. 153).<sup>255</sup> A virtude, assim como a moralidade das ações, é tida por Rousseau (1995, p. 572) como um precioso dever do homem para com o seu país.

Naquela época, frente à realidade das cidades-estados, as decisões democráticas eram tomadas em assembleias populares, ideia incompatível com uma democracia representativa.

Na Idade Média, especialmente em questões tributárias de guerra, os monarcas precisavam obter a concordância da nobreza e do alto clero. O necessário consentimento se dava por representação. A compreensão da motivação que deu causa à representatividade evidencia tratar-se de uma instituição não democrática. Fora um artifício utilizado pelos monarcas para captar recursos (DAHL, 2001, p. 107, 118).

Da monarquia absoluta, avança-se para a democracia e tem-se como progresso o verdadeiro respeito ao indivíduo (THOREAU, 2013, p. 56). O Estado surge como uma forma específica de organização que marca o final da Idade Média e o início da Idade Moderna (FORSTHOFF, 1975, p. 9).

A materialização da ideia de Estado-nação, como categoria histórica e política da modernidade burguês-capitalista, emerge da Revolução Francesa e das novas relações de poder e formas de representação social. A nação passa a ocupar a soberania, que era lugar do príncipe e, para representar os interesses da nação desponta o poder legislativo (WOLKMER, 2008, p. 160). Ao mesmo tempo, a existência de um Estado nacional subjuga as vilas e cidades à condição de subordinadas a este modelo de governo central e, inviabiliza o governo popular, fortalecendo a ideia da representação (DAHL, 2001, p. 26).<sup>256</sup>

No moderno sistema representativo, o princípio do consentimento dos governados é base de legitimidade da ação estatal (ATALIBA, 1985, p. 154). Este princípio foi expresso na Declaração de Independência dos Estados Unidos do América (1776) onde se fez constar que para proteger os direitos dos homens são instituídos

---

<sup>255</sup> Afirma Montesquieu (2012) que a virtude política é uma renúncia a si mesmo (p. 169) e um sentimento de amor à república (p. 177) e nas democracias, de amor à democracia e à igualdade (p. 178).

<sup>256</sup> “Quando o estado nacional centralizado começou a emergir, as resultantes cidades-estado estavam condenadas. A última grande cidade-estado república, Veneza, caiu sem resistência para as forças de Napoleão Bonaparte em 1797” (DAHL, 2001, p. 127).

governos, cujo poder emana do consentimento dos governados.<sup>257</sup>

Três grandes movimentos político-sociais trouxeram para o plano prático os princípios teóricos do Estado Democrático: a Revolução Inglesa, influenciada pelas ideias de John Locke, que foram expressas no *Bill of Rights*, de 1689; a Revolução Americana, de 1776, que teve seus princípios compilados na Declaração da Independência das treze colônias americanas e, a Revolução Francesa, que universalizou os princípios, expressando-os na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, por influência direta de Jean-Jacques Rousseau. Os pontos fundamentais que marcaram a democracia a partir destes movimentos foram: a supremacia da vontade popular, a preservação da liberdade e a igualdade de direitos (DALLARI, 2010, p. 147).

Ferreira Filho (1974, p. 11) explica que as Revoluções norte-americana e francesa buscaram na “representação a forma de fazer valer a vontade popular”.

Sieyès (2001, p. 4), um dos teorizadores do mandato representativo, afirmava que o poder supremo não reside no povo, mas sim na nação. Nação é compreendida pelo abade como “um corpo de associados que vivem sob uma lei comum e representados pela mesma legislatura”.

Nação<sup>258</sup> não se confunde com povo, é uma entidade abstrata e, como tal, “tem necessidade de representantes que manifestem sua vontade, exercendo o supremo poder. Ao povo, entendido como aqueles a quem a vontade da Nação conferiu direitos políticos, compete simplesmente eleger seus representantes” (FERREIRA FILHO, 1974, p. 11). Esta concepção que separa a vontade da nação da vontade do povo é o germe da abstrata representação popular. A exemplo, a Revolução Francesa levou ao poder uma minoria, os ricos burgueses que participavam da vida política, e, eleitos pelo povo, no parlamento expressavam a sua vontade em nome da vontade da nação. Logo, a vontade da nação não era expressão da vontade do povo. Maculado estava o regime representativo.

O governo representativo é uma consequência lógica do

---

<sup>257</sup> “Consideremos verdades evidentes por si mesmas que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, entres os quais, a Vida, a Liberdade, a procura da Felicidade; que para proteger tais direitos são instituídos os governos entre os Homens, emanando seus justos poderes dos consentimentos dos governados” (WIKISOURCE, 2016).

<sup>258</sup> Para Arendt (2014, p. 35) a nação é a forma de organização política da sociedade.

reconhecimento da soberania da nação, que não possuindo modo de expressão de sua vontade, necessitava de alguém que a representasse (FARIAS, 1999, p. 168). Explica Bonavides (2008b, p. 11) que a nação era identificada com o terceiro estado.

Mas, especialmente com a república norte-americana floresce e fortalece-se um modelo democrático representativo, diante da impossibilidade de cada cidadão, num estado imenso, participar diretamente da decisão dos negócios públicos (DAHL, 2001, p. 108). A democracia representativa é indicada como tipo ideal do governo de grandes comunidades.

No processo histórico surge uma denominada democracia moderna, produto do século XX: uma democracia representativa que tem por marca distintiva o sufrágio universal para garantir a participação do povo na vontade soberana.

Neste novo modelo, denominado “poliarquia”, são necessárias para governar países as seguintes instituições políticas: funcionários eleitos, eleições livres, justas e frequentes, liberdade de expressão; fontes de informação diversificadas; autonomia para as associações e cidadania inclusiva (DAHL, 2001, p. 99-100).<sup>259</sup>

No entendimento de Dahl (2001, p. 49-50), um governo, idealmente, democrático, entendido como uma associação composta de membros politicamente iguais atenderia a cinco critérios: 1) participação efetiva; 2) igualdade de voto; 3) entendimento esclarecido; 4) controle do programa de planejamento; 5) inclusão dos adultos.<sup>260</sup> Ou seja, o sufrágio não é mais expressão suficiente da existência real da democracia, que demanda a transparência do sistema e alternância do poder.

Mesmo inexistindo governos democráticos ideais, nos critérios expostos, Dahl (2001, p. 56) afirma que a democracia é a melhor forma de governo porque apresenta dez vantagens em relação a qualquer alternativa. São elas: evita a tirania; garante direitos fundamentais;

---

<sup>259</sup> “Somente no século XX é que tanto na teoria como na prática a democracia veio a exigir que os direitos de envolver-se plenamente na vida política deveriam ser estendidos, com pouquíssimas exceções – se é que devesse haver alguma –, a toda a população adulta com residência em um país” (DAHL, 2001, p. 104).

<sup>260</sup> “[...] nenhum estado jamais possui um governo que estivesse plenamente de acordo com os critérios de um processo democrático. É provável que isso não aconteça. No entanto, [...] esses critérios [...] proporcionam padrões para medirmos o desempenho de associações reais que afirmam ser democráticas” (DAHL, 2001, p. 55).

garante liberdade pessoal mais ampla; ajuda as pessoas a proteger seus próprios interesses, pois participam da decisão; proporciona às pessoas a liberdade de autodeterminação na escolha das leis a que querem se submeter; proporciona a oportunidade máxima de exercer a responsabilidade moral pelas escolhas; promove o desenvolvimento humano; promove um grau relativamente elevado de igualdade política; promove a paz<sup>261</sup>, porque as democracias representativas modernas não guerream entre si; promove a prosperidade da nação, vez que proporciona um ambiente adequado à obtenção de vantagens da economia de mercado e do desenvolvimento econômico (DAHL, 2001, p. 58-74).

Com base na realidade política brasileira, que privilegia o regime de democracia representativa, de cunho liberal<sup>262</sup> e abstrato, não há participação efetiva do povo no poder decisório, e o governo é exercido por uma minoria. Logo, o povo não se governa, é governado. (FERREIRA FILHO, 1974, p. 21). Este é um modelo de “representatividade profundamente deslegitimado”, que bloqueia o espírito democrático. (CRISTÓVAM, 2014, p.289)

Barbosa (1966, p. 429), em seu discurso Oração aos moços, já alertava que no Brasil a lei não exprime o consentimento da maioria, e a minoria “as oligarquias mais acanhadas, mais impopulares e menos respeitáveis” são as que mandam e desmandam em tudo, de modo que, juridicamente falando, não há lei, nem moral.

Esta realidade fática não se coaduna com o desenho constitucional do Estado brasileiro, que está estruturado num regime democrático, no qual a soberania é do povo e a liberdade é direito fundamental. Há Brasil de direito e um Brasil de fato.

O Estado moderno, fundado na democracia representativa, é teoricamente, um Estado de separação de poderes, no qual o poder legislativo é o detentor da expressão da vontade geral – é o poder representativo. Por ter a função típica de legislar, normatizando condutas e delimitando a liberdade, com força obrigatória, o

---

<sup>261</sup> Kant (1992, p. 128) já afirmava que a paz perpétua é o fundamento das constituições republicanas.

<sup>262</sup> Na concepção liberal, a política está centrada no Estado e “não se orienta pelo *input* de uma formação política e racional da vontade, mas sim pelo *output* de um balanço positivo ao se avaliar as conquistas da atividade estatal (...) O centro do modelo liberal não é a autodeterminação democrática de cidadãos deliberantes, mas sim a normatização jurídico-estatal de uma sociedade econômica. (HABERMAS, 2004, p.288)

legislativo<sup>263</sup> assume, politicamente, a supremacia em relação aos demais poderes (ATALIBA, 1985, p. 21). Neste Estado onde a liberdade é valor supremo, e a lei expressão da vontade geral, a preeminência do poder legislativo é evidente.

Mas, o poder legislativo perde esta posição com o surgimento do estado-providência, incumbido de uma tarefa intervencionista (FERREIRA FILHO, 1974, p. 97), a depender muito mais da ação do poder executivo.

Assim, “no mundo contemporâneo, o legislador por excelência não é o poder legislativo, mas o executivo.” A exemplo do Brasil, o executivo está a legislar por medida provisória<sup>264</sup>, com autorização constitucional dada pelo artigo 62, da Carta Republicana. Isto se deve em parte às exigências de um Estado intervencionista que precisa atuar, por meio da lei, na economia, de forma ágil (FERREIRA FILHO, 2010, p. 183), mas também ao fato de existir um presidencialismo de coalizão que confere morosidade<sup>265</sup> e obstaculiza o sistema de aprovação de leis.<sup>266</sup>

Balthazar (1995, p. 179) explica que nos regimes políticos atuais há uma primazia do executivo e em particular do governo quanto à iniciativa legislativa. O executivo tem atuado com predominância, tanto na propositura quanto no controle da aprovação de leis, permitindo-se afirmar que é ele que “impõe sua agenda”. Este fato é evidente quando se analisam dados. No período de 1995 a 2006, os parlamentares foram responsáveis por apenas 13,3% dos projetos de lei escrutinados na Câmara dos Deputados. E, do total de 391 projetos de lei, 124 tiveram como objeto a concessão de homenagens. Neste período, apenas 9,9% das propostas apreciadas, com algum conteúdo programático, são de

---

<sup>263</sup> Locke (2006) defende a supremacia do poder legislativo, que poderia ser exercido por vários órgãos, mas sempre sujeito ao povo.

<sup>264</sup> Neste sentido Bonavides (2008b, p. 76) afirma: “O Presidente da República, governando por Medidas Provisórias é, na substância, um ditador constitucional. Assume o papel de legislador único, cuja vontade onipotente não acha freios ao exercício do seu poder”.

<sup>265</sup> Em média são apresentados ao Congresso Nacional 2065 projetos por ano. No período de 1995 a 2006 foram apreciadas 5% das propostas geradas em quatro anos, pois o Parlamento vota em média 33 projetos de lei anualmente de sua lavra. Nesse ritmo, levaria cerca de 250 anos para votar os projetos originados em apenas quatro anos (NUNES, 2011, p. 36).

<sup>266</sup> No Brasil, o Executivo não se conforma quando não pode legislar ou pelo menos, comandar e condicionar o processo Legislativo (ATALIBA, 1985, p. 22).

autoria do legislativo (NUNES, 2011, p. 33).

Outro equívoco do modelo de forte concentração de poder no governo decorre da maior transferência não governamental *per capita* para os Estados de maior representação na coalizão de sustentação legislativa do presidente.<sup>267</sup>

O executivo assume, então, a função de representação, visto que também eleito e por um número mais considerável de eleitores que os parlamentares (FERREIRA FILHO, 2010, p. 188). Efetivamente quem exerce o governo nesse modelo de representação é um exército de especialistas, e não o chefe do poder executivo (ARENDT, 1993, p. 142).

Especialmente, na sociedade pós-moderna, o acesso à informação “é e será da alçada dos *experts* de todos os tipos. A classe dos dirigentes é e será a dos decisores. Ela já não é mais constituída pela classe política tradicional” (LYOTARD, 2013, p. 27).

Para Ataliba (1985, p. XV) o que ocorre é a usurpação de funções pelo executivo, em desrespeito à instituição republicana. Alertava Montesquieu (2012, p. 303) que quando os poderes legislativo e executivo estão unidos nas mesmas pessoas não pode haver liberdade, princípio basilar a república.

Bonavides (2008b, p. 19) de forma precisa afirma que o brasileiro está governado por uma “ditadura constitucional” e “sob as rédeas de um Executivo onipotente, o sistema representativo”<sup>268</sup> já não é a

---

<sup>267</sup> Resultado da pesquisa realizada no período de 1991 a 2000, no Brasil, demonstra que: “Os estados com maior representação na coalizão de sustentação legislativa do presidente recebem maiores montantes de transferências *per capita*. Cada desvio padrão a mais na representação do estado na coalizão do presidente (por exemplo, Rio Grande do Norte passando de sete para oito cadeiras na Câmara dos Deputados e de dois para três senadores na coalizão de governo depois de 1994) está associado a um ganho de R\$ 10 *per capita* no total das transferências de cada estado. Se o presidente troca transferências por votos legislativos, ele parece fazê-lo mais frequentemente com os deputados e senadores de sua própria coalizão. Testes adicionais revelaram-nos que o efeito de pertencimento à coalizão sobre as transferências não constitucionais *per capita* cresce com a sobre-representação para toda a amostra, embora com decrescente precisão para os estados maiores. Em outras palavras, os benefícios de pertencer à coalizão de sustentação legislativa do presidente são maiores para os estados menores, sobre-representados. [...]” (ARRETICHE; RODDEN, 2004).

<sup>268</sup> Victor Nunes Leal ao referir-se ao modelo de representação política apresenta o conceito de coronelismo, como “resultado da superposição de formas

legitimidade despolitizada, mas a banda morta e podre da Constituição”.

Neste toante, o brasileiro confia mais no executivo do que no legislativo “que considera oneroso, ineficiente e palco de agitações estéreis e discussões ruidosas e onde cavalheiros se comportam como crianças mal-educadas” (TÔRRES, 1958, p. 74).

A história relata um episódio que marcou o início da república brasileira, quando Benjamin Constant, Ministro da Guerra, nomeia para tesoureiro dos Correios nome diverso do aprovado pelo então presidente Deodoro da Fonseca. Na discussão acalorada Deodoro desafia Benjamin a um duelo, que somente foi evitado pela intervenção dos demais ministros (GOMES, 2013, p. 342).<sup>269</sup>

Tem-se pervertido a função da representação com o fortalecimento da ideia do parlamentar ter de ser fiel ao seu eleitorado – o grupo local ou corporativo que o elegeu – e não ao interesse geral (FERREIRA FILHO, 2010, p. 186).

Esta vinculação do mandatário à vontade de seu conjunto eleitoral foi vigente em alguns Estados europeus desde o fim da Idade Média. Era o chamado mandato imperativo, visto que “os mandatários estavam obrigados a seguir fielmente as instruções, geralmente escritas, que lhes eram dadas por seus eleitores”. O eleito era obrigado a prestar contas do desempenho de seu mandato que poderia ser revogado, havendo ainda a possibilidade de não pagamento dos subsídios previamente fixados. Essa prática foi repudiada pela Constituição Francesa (1791) que estabeleceu que os representantes eleitos pelos departamentos representavam toda a nação, sendo vedado seguirem instruções específicas de seus eleitores (DALLARI, 2010, p. 157-158).<sup>270</sup>

A democracia representativa, no qual os representantes políticos não advêm das massas, mas são integrantes da plutocracia, esvazia-se de sentido, pois o voto é apenas instrumento para legitimar o governo da

desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada.”, que trz como características secundárias, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais (LEAL, 2012, p.43)

<sup>269</sup> O fato se repete no atual Senado Federal quando na comissão do impeachment (02.05.2016) os Senadores Ronaldo Caiado e Lindbergh Farias quase chegaram as vias de fato. (REDAÇÃO PRAGMATISMO, 2016).

<sup>270</sup> No mesmo sentido afirma Ferreira Filho (1974, p. 12) que os representantes eleitos “não tinham, pois, o dever de escutar outra voz que não a da consciência, isto é a da Nação. [...] Destarte, o representante nem recebia instruções dos eleitores, nem tinham contas a lhes prestar por seus atos”.

vontade de um grupo.<sup>271</sup> O eleitor comparece às urnas, mecanicamente, está despolitizado. Há neste aspecto uma desvalorização do Estado de Direito que passa a coincidir com mero procedimento (BONAVIDES, 2001, p. 201/203).

Este modelo tradicional de democracia representativa, numa sociedade industrial, foi apontada por Forsthoff (1975, p. 35) como superada, pois “tudo depende do peso político dos representantes de interesses privados organizados que se opõe à satisfação de interesse geral” e a decisão fica democraticamente legitimada.

O exercício do sufrágio em eleições de maior porte, nas quais o eleitor não conhece de verdade os candidatos, pode ser facilmente influenciado pela “intoxicação publicitária”.

Tôrres (1958, p. 39) já afirmava que, diverso do que ocorria na época do Brasil Império, quando o exercício do sufrágio era restrito a determinadas condições (como instrução e condição econômica) e, devido a isto, os eleitores conheciam bem os candidatos, ainda nos idos de 1958, o eleitor já votava em desconhecidos.

Thoreau (2013, p. 28) ao criticar o papel do Estado, reportando-se ao governo americano, na oportunidade em que guerreava com o México e mantinha a escravatura, afirmou que se encontrava com o governo, frente a frente, uma vez ao ano, quando visitado pelo coletor de impostos. Este exercício de um governo de desconhecidos é o oposto do que viveram as comunas na Nova Inglaterra, quando o governo emanava realmente dos governados (TOCQUEVILLE, 1998, p. 80).

A prática do voto, sem o conhecimento do representante, anestesia a finalidade da periodicidade eleitoral de aprovar ou desaprovar o exercício do mandato em decorrência da fidelidade dos mandatários. Esta esperança na fidelidade pela possibilidade de renovação é indicada por Ataliba (1985, p. X) como uma das características do regime republicano. Os princípios que norteiam a República repelem a deslealdade, sendo esta uma das mais graves violações praticadas pelos agentes políticos. Pois, se o Estado serve ao cidadão, deve ser-lhe leal (ATALIBA, 1985, p. 155, 159).

Neste modelo de escolha, têm-se deputados eleitos com um milhão de votos e outros com duzentos mil. Mas, o voto de cada um tem

---

<sup>271</sup> Sustenta Boaventura de Sousa Santos que, “os grupos mais vulneráveis socialmente, os setores sociais menos favorecidos e as etnias minoritárias não conseguem que seus interesses sejam representados no sistema político com a mesma facilidade dos setores majoritários ou economicamente mais prósperos” (SANTOS, 2005, p.54)



o mesmo peso na deliberação.

Ao universalizar procedimentos e condutas, há um distanciamento do local que resulta no desapossamento dos valores e intenções comunitárias. O Estado então tem na gênese um conjunto de agentes que participam do monopólio daquilo que se tem por universal (BOURDIEU, 2014, p. 149). Muito se perde de qualidade do diferente, do extraordinário, com a universalização. O universal é a minoria, a maioria é o peculiar. Só a vivência local e o sentir do real precisam a atuação estatal.

Neste aspecto, Montesquieu (2012, p. 278) afirma que se fosse escolher um belo modelo de república federativa, escolheria o modelo da Lícia, pois a democracia floresce melhor em pequenos espaços. A “república dos Lícios era uma associação de vinte de três cidades; as grandes tinham três votos no conselho comum; as medíocres, dois; as pequenas, um”,

Apesar das críticas, Ferreira Filho (1977, p. 103-104) afirma que o poder legislativo é a “voz da democracia e o guardião da liberdade”, mas para isso é imprescindível um parlamento livre e respeitado por suas ações e não apenas por suas prerrogativas. No mesmo sentido, Bourdieu (2014, p. 462) entende o parlamento como um espaço jurídico construído e juridicamente controlado, um local de consenso regulado ou mesmo no qual o dissenso encontra limites.

Dallari (2010, p. 254) reconhece que o presidencialismo, assim como o parlamentarismo, como fórmulas consagradas já não são as opções necessárias para a formação de um governo. E aponta duas tendências a novos regimes: a) a racionalização do governo: aproveitamento dos recursos modernos de comunicação e organização para melhor conhecimento da realidade e, com apoio de instrumental eficiente, e tomada de decisões mais acertadas e eficazes; b) o fortalecimento democrático do governo: com maior presença do Estado na vida social, atento à vontade do povo. E conclui, “o próprio povo na sua inteireza, deve ter assegurada a possibilidade de expressão livre e deve ser ouvido, pois só ele é senhor de seus interesses no Estado Democrático”. O melhoramento do governo passa pela ampliação da participação democrática e da eficiência da gestão.<sup>272</sup>

---

<sup>272</sup> Neste sentido, Rodrigo Bousfield afirma que no “Estado Democrático de Direito, a participação do cidadão é de extrema relevância, na medida em que ele é a figura imprescindível do controle social que deve ocorrer sobre os atos da Administração Pública, de forma institucionalizada e voltada ao interesse

Madison (2005) no Discurso da Proposta de Declaração de Direitos, ainda em 08 de junho de 1789, apresentou emenda no sentido de que o governo se institui e deve ser exercido em benefício do povo, cujo objetivo é apenas o gozo da vida e da liberdade, com o direito de adquirir e usar a propriedade e, em geral, para perseguir e alcançar felicidade e segurança.<sup>273</sup>

Poderiam os partidos políticos atuar de forma a contribuir para o avanço da participação democrática. Robert Dahl indica-os como uma importante instituição da democracia, que porque cumprem o papel de “educação cívica e esclarecimento cívico” proporcionando informação aos cidadãos, e oportunidades de “discutir, deliberar e adquirir habilidades políticas” (DAHL, 2001, p. 102-112).

O atual sistema constitucional brasileiro, ao estabelecer a obrigatoriedade da filiação partidária<sup>274</sup> para a candidatura aos pleitos eleitorais atribuiu aos partidos políticos o papel de “engrenagem essencial no mecanismo interno do instituto da representação política no Brasil” (MEZZAROBBA, 2008, p.15)<sup>275</sup>

Ferreira Filho (1977, p. 75) atribui aos partidos políticos quatro tarefas: a formação política do povo, a preparação dos candidatos, a informação política e a fixação do programa.

Ocorre que, os partidos políticos não estão cumprindo suas funções, mas se apresentam como força organizada com quem o Estado acaba partilhando poder (FORSTHOFF, 1975, p. 207). Tem-se uma oligarquia representativa, na qual os representantes fixam linhas de ação independente da vontade do eleitorado, que serve apenas para investi-los

público, sem as amarras corriqueiras da “burocracia” (*red tape*) de Estado”. (BOUSFIELD, 2008, p. 41)

<sup>273</sup> “*Que el gobernó se instituye y se debería ejercer en beneficio del Pueblo, que su objeto no es sino el disfrute de vida y libertad, junto con el derecho de adquirir y usar la propiedad y, en general, de perseguir y alcanzar la felicidad y la seguridad*” (MADISON, 2005, p. 87).

<sup>274</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: (...) § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...) V - a filiação partidária. (BRASIL, 1988)

<sup>275</sup> “Para que o modelo democrático-representativo possa ser utilizado como referencial de análise, é necessário que sejam observados seus dois pressupostos elementares: que no Brasil, o partido político tenha se constitucionalizado e que exista reconhecimento institucional de sua importância vital para a formação da vontade coletiva no Estado democrático”. (MEZZAROBBA, 2006, p.95)

no poder. As grandes coligações são exemplo do estanho contrassenso que reúne, num projeto, programas partidários diversos. E se não o fossem, não restariam motivos para serem partidos diferentes. (MEZZAROBÀ, 2006, p.101)

A formação de partidos oligárquicos deve-se também à baixa participação ativa da população brasileira na vida partidária (FERREIRA FILHO, 1977, p. 72).

A representação política no Brasil tem sido do modelo fiduciário, no qual os políticos eleitos têm o poder de “agir com certa liberdade em nome e por conta dos representados, na medida em que, gozando da confiança deles, podem interpretar com discernimento próprio os seus interesses” (BOBBIO, 2000, p. 59). É um modelo de representação formal, forjado pelo ideal liberal. (MEZZAROBÀ, 2006, p.111)

Os partidos políticos não têm funcionado como elo entre o eleitor e o poder constituído, seja “no sentido de mobilização dos quadros para a discussão de questões de ordem global, seja como espaço de motivação política, ou ainda, como intervenientes do processo decisório do governo que representam” (BORGES FILHO, 1995, p. 147). Falta clareza de posicionamento partidário, programa de partido que tenha a coragem de fazer o enfrentamento racional das questões nacionais, como previdência, carga tributária, benefícios sociais de distribuição de renda, tributação dos ganhos de capital, etc.

Especialmente quando se reporta à questão das finanças públicas, os discursos políticos se reduzem a ampliação de serviços públicos e a redução de impostos, mas não discutem a correlação entre despesa e custeio (TORRES, 1995, p. 37). Os partidos utilizam técnicas de gestão de relações públicas para atrair, na maior escala possível, adeptos que compartilhem com seus interesses (LOEWENSTEIN, 1962, p. 351). E, acabam traçando planos amplos que não indicam meios de concretização.

Uma novidade nas eleições brasileiras foi introduzida pela Lei 12.034/2009 que incluiu o inciso IX, ao § 1º, do artigo 11, da 9.504/97 (Lei de Eleições) e passou a exigir que o pedido de registro de candidatura de prefeito, governador e presidente seja instruído com as propostas defendidas pelo candidato. É uma tentativa legislativa de descolamento da subjetividade da vontade do eleito em prol da gestão pública por um programa, servindo ainda como instrumento para a decisão esclarecida.

Para Wolkmer (2015, p. 297) o sistema de representação convencional, por partidos políticos não consegue mais absorver e

canalizar as demandas sociais<sup>276</sup> e isto propicia o surgimento de novas formas de participação.

Os órgãos de representação perderam legitimidade e com ela a supremacia (BONAVIDES, 2008b, p. 2). Já em 1968, Celso Furtado relatava que a legitimidade tem faltado de forma crescente no Brasil, pois o simples controle do poder não significa que a autoridade é aceita como legítima pela maioria (FURTADO, 1968, p. 101).

A falta de confiança no governo atravança o Estado, e como alertava Smith (1996, p. 360): “o comércio e as manufaturas raramente podem florescer em qualquer país em que não haja certo grau de confiança na justiça do Governo”.

Referindo-se aos Estados Unidos, mas numa realidade não tão distante da brasileira, afirma Arendt (2015, p. 151) que “as enormes máquinas partidárias conseguiram em toda parte sobrepujar a voz dos cidadãos”. Fato que decorre da adoção de uma forma burocrática de governo, “na qual todo mundo é destituído de liberdade política, do poder de agir; pois o domínio de Ninguém não é o não-domínio; e onde todos são igualmente impotentes tem-se uma tirania sem tirano” (ARENDT, 2015, p. 151).

A modernidade trouxe a democracia como uma conquista, mas não conseguiu incluir neste modelo de representação a solidariedade. Do contrário, a complexidade da vida política distanciou o representante do representado, esmoreceu o desejo pela participação coletiva e tornou a República algo abstrato, espaço de ninguém, pelo fato de “haver leis, procedimentos e autoridades sem compromisso efetivo com os resultados a alcançar” (PILATI, 2013b, p. 82).

Dahl (2001, p. 207) não propõe o abandono da velha instituição dos partidos políticos, mas sugere que experimentos de pequena escala sejam testados para o avanço da educação cívica.

A modernidade esqueceu o coletivo e firmou uma dicotomia entre o público e o privado. Aos poucos marcou época pela “encarnação

---

<sup>276</sup> A crise de *representatividade* que envolve o modelo de *representação* e as instituições político-partidárias não poderá ser superada ou ao menos minorada sem que exista um projeto de transformação dos partidos políticos em instituições orgânicas da Sociedade. (MEZZAROBÀ, 2006, p.111). O autor acredita que no momento em que o partido deixar de ser analisado como um “simples ente da correia de transmissão do poder, ele poderá ser transformado em um mediador orgânico capaz de atuar entre o político e o social, com condição plena de ser criativo e receptivo às transformações sociais.” (MEZZAROBÀ, 1994, p.143)

do Estado como pessoa jurídica de direito público, separada da comunidade de pessoas”, pela forma de governo democrático-representativa; pela autonomia jurídica dos bens como base da ordem jurídica; e por centrar na figura do sujeito de direito o sustentáculo do individualismo jurídico. (PILATI, 2013b, p. 41).

Com os ideais modernistas perdeu-se “aquele espaço de ágora da coletividade” (PILATI, 2013b, p. 106). Com os olhos abertos, a partir da leitura de mudança e perspectiva do devir do autor Pilati (2013b)<sup>277</sup>, no novo paradigma da pós-modernidade, recortado ao tema desta tese, é possível pensar noutro modelo de manifestação de vontade popular quanto ao investimento público.

Este recorte possibilitará resgatar o que de participação direta tinha-se na República Romana<sup>278</sup>, em pinceladas, e transpor ao pós-moderno, na sujeição do ajeite que o tempo e a complexidade demandam.

As repúblicas romanas eram bem menores do que o recorte político-administrativo que se tem hoje no Brasil – os municípios. Mas, a proposta aqui é a redução aos espaços locais, como os órgãos de poder representados pelas associações de moradores, conselhos comunitários, etc.

Bonavides (2008b, p. 19) evoca a necessária repolitização da legitimidade, por meio da democracia participativa, para construção de uma nova forma de Estado – o Estado democrático-participativo. Nesta nomenclatura adotada pelo autor para definir o Estado neo-social, o “cidadão é o povo, a soberania, a nação, o governo; instância que há de romper a sequência histórica na evolução do regime representativo, promovendo a queda dos modelos anteriores e preparando a passagem de uma democracia direta” (BONAVIDES, 2008b, p. 34).

A democracia representativa é um modelo forjado para o Estado liberal, focado no direito de liberdade – direito de primeira geração. O Estado neo-social reclama uma democracia participativa, tendo como basilar a própria “democracia como direito de quarta geração”

---

<sup>277</sup> Teoria que pode ser compreendida pela leitura da obra **Propriedade e função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2013, escrita pelo autor.

<sup>278</sup> Afirma Pilati (2013b, p. 85) que a “experiência romana participativa oferece lições admiráveis pela organização e estruturação equilibrada do poder político, como democracia direta sem a figura de um Estado pessoa-jurídica; seja pela autonomia do espaço local, no *municipium*, convivendo harmonicamente com esferas independentes de competência (da *Urbe*) [...]”.

(BONAVIDES, 2008b, p. 9).<sup>279</sup>

Em países em desenvolvimento, como o Brasil, a democracia ainda é vista como um direito de liberdade de primeira geração e de titularidade individual. Mas, Bonavides (2008b, p. 59) propõe uma democracia de dimensão universalizadora, cuja titularidade pertença ao gênero humano.

Nesta linha de pensamento, constrói-se a demanda por uma democracia participativa, emancipadora e real, como possibilidade de trilha no caminho da solidariedade.

### **3.2 Democracia participativa: organização popular**

O princípio da soberania popular insculpido na Constituição Federal tem uma faceta de democracia direta, extraída da leitura do parágrafo único do artigo 1º: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ocorre que, na atual sistemática tem-se privilegiado a face representativa do princípio, em detrimento à participação direta.

O artigo 14 da Constituição Federal indica o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular como instrumento de exercício da soberania popular.<sup>280</sup> O artigo foi regulamentado pela Lei 9.709/1998. Mas resta, conforme acusado por Bonavides (2008b, p. 108), uma inconstitucionalidade material pela “fragilidade e insuficiência dos conteúdos participativos” da referida lei que “sufocou e invalidou o desígnio constituinte de fazer do povo, no exercício da democracia direta, a peça chave do regime”.

O exercício da participação direta imbrica-se na zona normativa

---

<sup>279</sup> Leciona Bonavides (2008b, p. 20) que há “cinco classes de Estado, que surgiram ou estão surgindo desde a queda das monarquias de direito divino. Compreendem em linha de sucessão histórica e de coexistência, não raro controversa e hostil, o Estado liberal, o Estado socialista, o Estado social e, no último, na contemporaneidade da globalização, dois outros modelos desse Estado, a saber, o Estado neoliberal e o Estado neo-social . [...] A quinta modalidade que prognosticamos e defendemos, ou seja, o Estado neo-social, ainda se acha em gestação nas reflexões dos cientistas políticos e constitucionais. Em nossa nomenclatura política ele se chama Estado democrático-participativo”.

<sup>280</sup> Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular (BRASIL, 1988).

do direito de liberdade, de igualdade, e, portanto, da dignidade<sup>281</sup> como fundamento e supraprincípio da ordem constitucional vigente. Assim, quando a norma bloqueia a amplitude de democracia direta, ela viola reflexamente a base principiológica da Constituição e, sob os olhos da “nova hermenêutica”, parece por inconstitucionalidade material (BONAVIDES, 2008b, p. 129-132).<sup>282</sup>

Com base neste entendimento, é constitucionalmente possível, invocar a participação direta, como expressão da soberania popular. Decisões construídas por cidadãos, nas esferas locais<sup>283</sup>, é cumprimento da vontade da Constituição.

A ordem jurídica construída no processo democrático somente é legítima quando assegura igual autonomia a todos os cidadãos. A autonomia advém da condição de autor do direito a que se submete. E tais autores “só são livres como participantes do processo legislativo regrados de tal maneira e cumpridos sob tais formas de comunicação que todos possam supor que regras firmadas desse modo mereçam concordância geral e motivada pela razão”. (HABERMAS, 2004, p.250) Sustenta Habermas (2012, p.213) que o princípio da soberania do povo vincula o exercício do poder, pois “os cidadãos são os únicos capazes de

---

<sup>281</sup> “A dignidade da pessoa humana é simultaneamente limite e tarefa dos poderes estatais e, no nosso sentir, da comunidade em geral, todos e de cada um (...)” Como tarefa (prestação) imposta ao Estado, a dignidade da pessoa reclama que este guie suas ações tanto no sentido de preservar a dignidade existente, quanto objetivando a promoção da dignidade, especial especialmente criando condições que possibilitem o pleno exercício e fruição da dignidade, sendo portanto dependente (a dignidade) da ordem comunitária, já que é de se perquirir até que ponto é possível ao indivíduo realizar, ele próprio, parcial ou totalmente, suas necessidades existenciais básicas ou se necessita, para tanto, do concurso do Estado ou da comunidade. (...) Isto indica que a “dignidade pode ser compreendida sob perspectiva relacional e comunicativa, constituindo uma categoria da co-humanidade da cada indivíduo”. (SARLET, 2012, p.58) No mesmo sentido Axel Honneth (2003).

<sup>282</sup> Bonavides (2008b, p. 212) explica que a nova hermenêutica é “a atividade fecunda de uma razão crítica e, ao mesmo passo, criativa, participativa e construtiva de quem interpreta as leis e aplica o direito. E o faz sempre em harmonia e adequação com os imperativos humanos e sociais da realidade que não pode ser desprezada, se quisermos o estabelecimento de uma ordem normativa mais equânime e eficaz”.

<sup>283</sup> Conforme se demonstrará no item 3.4, nesta tese toma-se como conceito de esferas locais de poder o *locus* comunitário de participação direta, na forma de conselhos plurais, onde as decisões são tomadas pela coletividade.

gerar, a partir de seu meio, o poder comunicativo de convicções comuns”.<sup>284</sup>

O pensamento habermaseano introduz o necessário assentimento dos atores sociais nos processos racionais de discussão e deliberação. A democracia não é vista apenas como um procedimento de autorização de governos, mas sim o exercício coletivo do poder político. Nesta nova concepção, o consentimento do processo representativo cede passo ao consenso produzido por sujeitos plurais nos espaços públicos.

Bonavides (2008b, p. 2-11) leciona que o eficaz e adequado exercício da vontade soberana do povo transita pela democracia participativa e indica quatro princípios que ordenam a estrutura constitucional desta forma de governo: o da dignidade da pessoa humana, o da soberania popular, da soberania nacional e o da unidade da Constituição.

O princípio da dignidade da pessoa humana é o valor supremo do Estado democrático participativo, no qual o pertencimento influi no reconhecimento da essência humana. A soberania popular é a fonte do poder, do qual se infere o princípio da soberania nacional, que consiste na “independência do Estado perante as demais organizações estatais referidas à esfera jurídica internacional”. O princípio da unidade da Constituição importa unidade lógica (hierárquica) e axiológica (ponderação dos valores).

Parte-se da compreensão da necessária participação do sujeito no processo democrático de escolhas dos destinos dos bens e fins públicos, como mecanismo de emancipação. É a partir da filosofia kantiana que se atribui a todos os homens a capacidade de legislar e julgar, prerrogativas que tradicionalmente eram do político.<sup>285</sup>

O desafio é construir meios para que a real vontade do cidadão galgue interferir nos destinos do coletivo. Muitas dificuldades são

---

<sup>284</sup> “As instituições do Estado de direito devem garantir um exercício efetivo da autonomia política de cidadãos socialmente autônomos para que o poder comunicativo de uma vontade formada racionalmente possa surgir, encontrar expressão em programas legais, circular em toda sociedade através da aplicação racional, da implementação administrativa de programas legais e desenvolver sua força de integração social” (HABERMAS, 2012, p.220)

<sup>285</sup> “Segundo Kant, a atividade moral é legisladora – agir de tal modo que o princípio de minha ação possa converter-se em lei geral –, e ser um homem de boa vontade (sua definição do homem bom) significa estar permanentemente interessado não na obediência às leis existentes, mas na própria atividade legisladora. O princípio político que guia essa atividade moral legisladora é a ideia de humanidade” (ARENDT, 1993, p. 85).



apontadas como obstáculos a efetiva democracia direta, dentre elas, o tamanho do Estado, a incapacidade decisória do cidadão, o individualismo, etc. Mas, conforme se pretende demonstrar, todas as barreiras impostas à democracia direta decorrem do modelo de Estado que se implementou após a modernidade e que, podem ser removidas pela construção de novos paradigmas.

Há toda uma discussão sobre a capacidade do cidadão<sup>286</sup> de fazer escolhas (FORSTHOFF, 1975, p. 133-138), especialmente numa sociedade pós-moderna, tecnológica, informacional, mutável com muita rapidez. A informação chega, não a todos, mas a significativa parcela da população. O gargalo está em compreender o conteúdo informacional para, com base nele, posicionar-se. E assim, evitar a manipulação e a alienação.

Sob alegação de incapacidade do povo para a gestão da coisa pública, há quem afirme que o governo deva ser feito por especialistas, argumento que é um importante rival da democracia (DAHL, 2001, p. 83).

É sabido que decisões políticas demandam julgamentos éticos, muito mais que científicos (DAHL, 1985, p. 86). E neste aspecto, Rawls (2000, p. 149) defende que:

[...] os cidadãos têm duas faculdades morais. A primeira é a capacidade de ter senso de justiça, o que lhes possibilita entender, aplicar e agir de acordo com os princípios razoáveis de justiça que especificam termos equitativos de cooperação social. A segunda faculdade moral é a capacidade de ter uma concepção do bem: uma concepção dos fins e aspirações que merecem nossa dedicação, conjugada a uma ordenação desses elementos para nos guiar ao longo de toda a vida.

Neste sentido, os cidadãos possuem aptidão para, em espaços públicos locais, deliberarem sobre o bem que entendem atender à concepção pública de justiça. Para o autor, a racionalidade é a capacidade intelectual para definir o bem. A segunda capacidade é a razoabilidade, um senso de justiça que opera no espaço público.

---

<sup>286</sup> Contribui Ferreira Filho (1974, p. 80) ao afirmar: “A escolha popular tem levado ao poder inúmeros incapazes, muitos demagogos. Com frequência prefere os que, embora ineptos na arte de governar, são hábeis na arte de seduzir as massas, excitando-lhes os mais baixos instintos”.

A disponibilidade maior da informação demanda competência para entender da complexidade das questões públicas, sendo necessária a educação cívica que conduza ao entendimento esclarecido. Robert Dahl aponta este como critério para o processo democrático que demanda que todos tenham igual oportunidade de aprender sobre as questões públicas pela “investigação, pela discussão e pela deliberação” (DAHL, 2001, p. 57/207). Este é o momento emancipatório da democracia participativa. Prova disso é que a Revolução Norte Americana (1776) trouxe para a política, nos anos de vigência dos Artigos da Confederação, homens novos, numa demonstração clara que a revolução politizara o homem comum (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 16).

Dahl (2001, p. 89) concluiu que “os adultos” são os mais preparados para governar e a estes se deve “confiar a autoridade completa e decisiva no governo do Estado”, mesmo que às vezes, estes se equivoquem sobre o seu próprio bem.<sup>287</sup> Nasce daí a responsabilidade moral pelo resultado da escolha que é também uma das vantagens da democracia.

Para minimizar a possibilidade de engodo, Bonavides (2008b, p. 12) fala em constitucionalizar a mídia, como condição para instalação da democracia participativa.<sup>288</sup>

Montesquieu (2012, p. 169) considera indispensável à democracia a educação cívica, a construção da virtude como “amor às leis e à pátria”. Para o filósofo, se na democracia o governo é confiado ao cidadão, para conservá-lo é preciso amá-lo, o que implica preferência pelo interesse público em detrimento do particular.

Ensina Rawls (2000, p. 254) que para preservação dos direitos e liberdades básicas os cidadãos de uma sociedade democrática devem ter um grau suficiente de *virtudes públicas* e estarem dispostos a participar

---

<sup>287</sup> “Aplicamos esse pressuposto a favor da autonomia individual apenas aos adultos, não às crianças” [...] “o corpo dos cidadãos num estado democraticamente governado deve incluir todas as pessoas sujeitas às leis desse estado, com exceção dos que estão de passagem e dos incapazes de cuidar de si mesmos” (DAHL, 2001, p. 92).

<sup>288</sup> Em crítica à postura da mídia na ordem capitalista, neoliberal, assim posiciona-se Bonavides (2008b, p. 12): “A *mídia* escravizada ao capital deforma, entorpece e anula a livre vontade, o livre raciocínio, a livre consciência do ser político, rebaixando o cidadão nominal, a cidadão súdito, a cidadão vassalo – que enorme contradição isto representa! E assim as ditaduras constitucionais sobem ao poder e nele se conservam ostentando a imagem de pseudo-democracia e do pseudo-regime representativo”.

da vida pública. Pois, sem uma cidadania vigorosa as instituições políticas cairão nas mãos daqueles que buscam impor seus interesses através do aparato do Estado.

O povo precisa ser ensinado a amar a pátria, no sentido de um amor compromisso – que envolve o sentimento de pertencer a ela e ser responsável pelo bem comum. O surgimento e/ou amadurecimento desta virtude não ocorre em abstrato, demanda ações práticas construídas historicamente.

Observa-se que, após a Revolução Industrial e em grau mais acelerado depois da Segunda Guerra Mundial, a sociedade produziu necessidades ao indivíduo, motrizes da produção e do consumo, que afastaram o sujeito do vínculo direto com a pátria. Num mundo sem fronteiras (para alguns) o sentimento de amor à pátria arrefeceu.

Necessário então, dar à virtude um novo contorno, num espaço menor – a comunidade. E, se os limites territoriais perdem a significação, eleva-se a importância “do outro” para a noção de pertencimento ao entorno. A virtude passa a ser o reconhecimento do outro como sujeito de igual valor na construção do espaço local.<sup>289</sup>

Telles Junior (2016), em repúdio à ditadura, em Carta aos Brasileiros (1977) levanta a tese de que o aperfeiçoamento humano dá-se na medida em que o homem incorpora valores morais ao seu patrimônio espiritual. E, por consequência, o Estado somente progride e se aprimora quando tende a “satisfazer ansiedades do coração humano, assegurando a fruição de valores espirituais, de que a importância da vida individual depende”.

Outro fator influenciador da perda da virtude foi a urbanização que, ao tempo em que concentrou a população nas cidades<sup>290</sup>, dispersou interesses comuns, quebrando os vínculos de uma associação natural. Perdeu-se em solidariedade.

Durkheim (2007, p. 59) ao explicar a substituição do modelo de solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica, evidencia que os

---

<sup>289</sup> Neste sentido: “O reconhecimento que todos devem participar do poder. O reconhecimento de que, sendo todos os homens racionais, a razão de cada um pode trazer uma contribuição para a obra comum, o que importa em ouvir, compreender e ponderar. O reconhecimento de que todos têm o direito de saber por que se fazem certas coisas, como o de discordar do que se faz. Tolerância, transigência, respeito à oposição, diálogo, participação, todas essas virtudes defluem do respeito ao próximo” (FERREIRA FILHO, 1974, p. 53).

<sup>290</sup> Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam a taxa de urbanização do Brasil em 1940 em 31,24%; em 1970 subiu para 55,92% e em 2010 atingiu 84,36% (IBGE, 2016)

vínculos consanguíneos que formavam a primeira eram intransponíveis. Já no segundo modelo, baseado na divisão do trabalho, que opera na territorialidade, é fácil ao cidadão a transposição de fronteiras e assim, perde-se a identidade do coletivo local.

Num país de ampla extensão territorial como o Brasil há a dificuldade em implementar, de fato, uma democracia direta, nos moldes atenienses. Mas, há espaço para a construção de uma democracia participativa, “qualificada pela suprema voz e presença do povo soberano em todas as questões vitais da ação governativa” (BONAVIDES, 2008b, p. 345).

A sociedade pós-moderna é o espaço propício para a construção de uma democracia participativa, vez que oferece tecnologia. As novas formas de comunicação em tempo real são capazes de remover fronteiras e se elas são inexistentes, não há mais óbice para a democracia direta em grandes Estados (BONAVIDES, 2008b, p. 63). A tecnologia posta a serviço da participação serve de mecanismos para a implementação da democracia participativa.

Ensina Pilati (2013a, p. 8) que participar não é apenas ouvir os interessados, “é reunir o técnico, o político, o econômico e o extrapatrimonial, os profissionais e os consumidores [...] para construir as decisões que satisfaçam a todos em consenso”. É momento de colocar a melhor tecnologia a serviço da cidadania.

Liotard (2013, p. 120) aponta a informatização da sociedade como instrumento a serviço do público, franqueando o acesso à informação, para decisão com conhecimento de causa.

O recorte consiste em encontrar meios de participação do cidadão, nos espaços menores, numa questão primordial que é o orçamento, para, a partir de práticas inovadoras, opor-se a uma democracia representativa que não cumpriu as promessas feitas ao povo<sup>291</sup> e avançar para que não se perca a riqueza humana, consistente na capacidade de intervenção na construção do meio.

Para Rousseau (2001, p. 32) a base de toda sociedade civil é o contrato social, pelo qual “cada um de nós põe em comum sua pessoa, sua vida, todo o seu poder, sob a suprema direção da vontade geral, e

---

<sup>291</sup> Neste sentido manifesta-se Fontana: “Reduzir a democracia à representação política, ou afirmar seus supostos méritos em contraste com formas políticas alternativas, ainda que incipientes, é um estreitamento de suas possibilidades ou uma cômoda estratégia para evitar encarar seus próprios fundamentos para além da esfera política, em sociedade marcadas por estruturas desiguais de propriedade, riqueza e poder” (BORBA; LÜCHMANN, 2007, p. 15).

recebemos cada membro como parte indivisível do todo”. Esse ato de associação forma um corpo moral e coletivo – uma pessoa pública, que na condição de corpo político é denominado Estado. Os membros deste Estado são coletivamente chamados de povo e, particularmente de cidadãos, como membros da cidade ou participantes da autoridade soberana, ou súditos, se submetidos a esta autoridade (ROUSSEAU, 2001, p. 555). Observe-se que, Rousseau reserva a qualidade de cidadão ao partícipe do Estado.

Baseado nesta lei fundamental, que é o pacto social, o soberano somente pode agir mediante a vontade comum e geral. A esta vontade, que na essência é sua, o cidadão se submete. A lei é a expressão desta vontade geral, portanto, soberana (ROUSSEAU, 1995, p. 557).

Existem três vontades: a vontade particular, a vontade do governo e a vontade do povo.

Quando o soberano transfere a todo o povo ou à maior parte do povo a função do governo, tem-se a democracia, indicada pelo filósofo como a melhor forma de governo dos Estados pequenos (ROUSSEAU, 1995, p. 563). A democracia direta, garantida pela participação do cidadão nas reuniões cívicas, era para o filósofo a única forma de governo livre, uma forma de governo perfeita (SABINE, 1964, p. 583).

Ao enaltecer a democracia participativa, parafraseando Rousseau, Thomas Jefferson, quando se referiu à Assembleia que aprovou a Constituição Americana, na Filadélfia, em 1787, afirmou tratar-se de “uma assembleia de semideuses” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 4).

Ferreira Filho (2010, p. 181) afirma que é em nome da *vontade geral* que a democracia “encontrou a passagem para se tornar exigência de legitimidade do Estado contemporâneo”.

O avanço da democracia importa que haja participação ativa da maior parte da população, em multiformes oportunidades de intervenção na vida cívica. A participação precisa ser ampla, intensa e responsável (FERREIRA FILHO, 1974, p. 36).

Madison (2005) ensina que para assegurar as vantagens do sistema republicano, todo cidadão deve ser uma sentinela dos direitos do povo, dos poderes do governo e dos direitos, assim como vigilante das autoridades dos governos intermediários.<sup>292</sup> A filosofia vem buscando e

---

<sup>292</sup> “Para asegurar las ventajas de este sistema, todo buen ciudadano ha de ser a la vez un centinela de los derechos del pueblo, de los poderes del gobierno confederal y de os derechos, así como atento vigilante de las autoridades de los gobiernos intermedios” (MADISON, 2005, p. 110).

a humanidade anseia, desde os tempos mais remotos, por um governo que deriva seu poder da vontade da sociedade e age em virtude das suas medidas e com base nas ideias e interesses da sociedade.<sup>293</sup>

Dallari (2010, p. 153) ilustra a democracia direta pelo exemplo vivenciado nos pequenos Cantões da Suíça central e oriental. Nestes locais, uma assembleia – *Landsgemeinde* – é o órgão supremo de deliberação que se reúne, ordinariamente uma vez por ano, para votar leis ordinárias e emendas à Constituição do Cantão, tratados intercantonais, autorizações para cobrança de impostos e para a realização de despesas públicas de certo vulto, cabendo-lhes também decidir sobre a naturalização cantonal.

Outro exemplo de participação ativa da população na gestão da coisa pública é relatada por Tocqueville (1998) quando se refere às comunas nos Estados Unidos, ainda antes da instituição do Estado federal. Neste período, havia um governo dos Estados e a comuna era a menor unidade administrativa. O autor registra que, a comuna elegia representantes (*select-men*) investidos de poderes administrativos que tomavam decisões orientadas pelos princípios que a maioria fixava precedentemente. Mas, se desejassem algo novo, deveriam retornar à fonte de poder, por exemplo:

Suponhamos que se trate de construir uma escola: os *select-men* convocam para certo dia, num lugar indicado com antecedência, a totalidade dos eleitores; aí expõem a necessidade que se fez sentir, apresentam os meios de satisfazê-la, o dinheiro que será preciso despende, o lugar que convém escolher. A assembleia, consultada acerca de todos esses pontos, adota o princípio, fixa o lugar, vota o imposto e remete a execução da sua vontade às mãos dos *select-men* (TOCQUEVILLE, 1998, p. 74-75).

Havia à época dezenove funções (magistrados, zeladores, polícia, coletores...) na comuna e cada habitante era obrigado, sob pena de multa, a aceitá-las. Os exemplos reafirmam a possibilidade de

---

<sup>293</sup> “Un gobierno que deriva su energía de la voluntad de la sociedad y actúa mediante la razón de sus medidas y basándose en las ideas y los intereses de la sociedad. Este es el tipo de gobierno que la filosofía ha estado buscando, y la humanidad ansiando, desde los tiempos más remotos” (MADISON, 2005, p. 114).

construção de novos modelos de participação democrática.

O que se propõe nesta tese é a participação direta no espaço público, que coloca a pessoa no centro da organização social, sem afastar a presença do Estado e das instituições organizadas. Assim como ensina Pilati (2013b, p. 145), o paradigma pós-moderno não é antiestado, nem socialista, pretende manter aos princípios da segurança jurídica e da liberdade, que foram conquistados na modernidade.

Sob o crivo do que o Pilati (2013a) chama de Direito Romano de Contraponto, intenta-se ver a democracia direta pelas lentes do direito romano, numa dimensão de pluralismo jurídico, que o autor nomina como condomínio social. Este modelo de coparticipação responsável do cidadão nos espaços locais valoriza a peculiaridade local, reconhece o plural e afasta a abstração de um governo democrático via representação, que não é mais capaz de auscultar os desejos da sociedade.

O Estado moderno expandiu a burocracia profissional que causa uma barreira à manifestação livre da vontade. E, o campo burocrático é “o espaço dos agentes e das instituições que têm essa espécie de metapoder, de poder sobre os poderes”: decreta intervenções, instala regulamentos (BOURDIEU, 2014, p. 476). Tem-se um governo que faz de conta que representa a vontade popular, andando na contramão da democracia e excluindo o cidadão.

Os espaços públicos participativos são a alternativa de colocar o cidadão em ação, numa relação dinâmica com o outro, com a comunidade e com o poder político. Não se trata de excluir inteiramente a democracia representativa, mas de apresentar novas formas capazes de conviver com a democracia por delegação (WOLKMER, 2015, p. 300). Abre-se na participação espaço para o pleno exercício da cidadania.

Santos e Avritter (2005, p.75-76) indicam duas formas possíveis de combinação entre democracia participativa e representativa: coexistência e complementariedade. Coexistência implica na convivência de diferentes formas de procedimento, por exemplo, democracia representativa na esfera nacional e participativa em nível local. Complementariedade expressa articulação mais profunda na qual se reconhece que o “procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação”, a exemplo do arranjo do orçamento participativo experimentado em algumas cidades brasileiras.

A possível coexistência de formas democráticas pode ser vista também no modelo democrático boliviano. A Bolívia é um Estado

plurinacional, cujo desenho democrático reflete sua estrutura social, composta na sua maioria por indígenas e mestiços. Neste cenário, coexiste a democracia representativa, participativa e comunitária, o que configura uma “democracia intercultural popular”. Merece destaque a democracia comunitária “concebida desde uma relação do indivíduo com a comunidade e, atrelado a isso, sua relação com a *pachamama*”. Amparados em garantias gerais, as diversas nações e povos indígenas utilizam de formas, normas e procedimentos próprios e adequados aos seus costumes (LEONEL JUNIOR, 2015, p. 231).

O constitucionalismo boliviano integra o novo constitucionalismo pluralista e intercultural do sul da América, que se denominou constitucionalismo latino-americano. Para os países que o integram, dentre os quais o Brasil, a partir da Constituição de 1988, a Colômbia, desde 1991, a Venezuela, em 1999, e a Bolívia, 2009, “os desafios estão na concretização efetiva e complexa de novos paradigmas epistemológicos concebidos e projetados, que vão muito além do institucionalizado e do normatizado juridicamente”. Afirmo Wolkmer que a transformação está nos horizontes da complexidade e da solidariedade (WOLKMER; MELO, 2013, p. 30-39).

Certamente, a construção de democracia participativa não é um espaço de calma<sup>294</sup>, pois se trata, como ensina Warat (1995, p. 128), de um espaço público de luta coletiva pela dignidade. O coletivo é plural, é rico na diversidade, mas é sabedor em profundidade das necessidades que pulsam no meio social.

### 3.3 Cidadania: direitos e deveres do cidadão contribuinte

O conceito de cidadania, no decurso histórico foi cunhado por questões circunstanciais, culturais e axiológicas. Para os gregos a cidadania implicava participação, não era um conceito de direitos, como para os romanos ou um conceito jurídico, como na atualidade. “O grego considerava a cidadania não como posse, mas como algo partilhado” (SABINE, 1964, p. 19). É neste sentido, da percepção da cidadania como pertencimento ao coletivo que se pretende tomá-la como fundamento da solidariedade.

A noção de cidadania, como direito de votar e ser votado, marca o período do Império no Brasil. Era um conceito excludente, visto que

---

<sup>294</sup> Santos (2005, p.51) defende que a democracia “sempre implica ruptura com tradições estabelecidas, e, portanto, a tentativa de instituição de novas determinações, novas normas e novas leis”



tinham direito ao voto apenas o homem, proprietário de terras ou outro bem de raiz, com idade mínima de vinte anos. A Constituição de 1824 amplia a idade para 25 anos e exige renda mínima ao eleitor e ao candidato. “Mulheres, escravos, índios, assalariados, estrangeiros e pessoas que não professassem a religião católica estavam excluídos” (GOMES, 2013, p. 109). A exclusão dos analfabetos, na época do Império, ilustrava um modelo de democracia racional, no qual o governo seria da razão, e o modelo de cidadão restringia-se àquele que era possuidor da cultura e da autonomia financeira (ROCHA, 1995, p. 108).

Na contemporaneidade, a cidadania é rediscutida, ganhando contornos mais amplos, decorrentes de uma construção teórica que a vincula à dignidade da pessoa humana. Nesta linha, encontra-se o pensamento de Arendt (2014).

Arendt (2014, p. 9) afirma que a condição humana é demarcada pela presença de três condições que compõem a “vita activa”: trabalho, obra e ação.<sup>295</sup>

Especialmente interessa compreender o campo da ação, que corresponde à condição humana da pluralidade. A pluralidade se explica na exclusividade de cada ser, apesar do caráter de igualdade quanto ao pertencimento à raça humana, ou seja, a pluralidade apresenta dois aspectos: a igualdade e a distinção. Se os homens não fossem iguais eles não poderiam compreender-se, se não fossem distintos, não precisariam do discurso e da ação para se fazerem compreender (ARENDT, 2014, p. 217).

Os homens são seres únicos que se desnudam no discurso. É com palavras e atos que o homem se insere no mundo, e “essa inserção é um segundo nascimento” no qual se confirma e assume o fato simples do nascimento físico (ARENDT, 2014, p. 219).<sup>296</sup>

“A ação e o discurso são circuncidados pela teia de atos e palavras de outros homens, e estão em permanente contato com ela”, de modo que o domínio público é resultado de uma ação em conjunto, do “compartilhamento de atos e palavras”. É na ação, e somente nela, que

---

<sup>295</sup> Cumpre esclarecer que para a autora, a condição humana não é sinônimo de natureza humana (ARENDT, 2014, p. 12).

<sup>296</sup> “Ao agir e falar, os homens mostram quem são, revelam ativamente suas identidades pessoais únicas, e assim fazem seu aparecimento no mundo humano, enquanto suas identidades físicas aparecem, sem qualquer atividade própria, na conformação singular do corpo e no som singular da voz” (ARENDT, 2014, p. 222).

está a parte pública do mundo. A fala é ação (ARENDT, 1993, p. 63)<sup>297</sup>, e como tal, “uma prerrogativa exclusiva do homem” (ARENDT, 2014, p. 28).

O homem se realiza na fala, mecanismo que lhe permite interferir no meio, fazendo dele agente político. Ser político é viver na *polis*, local onde a persuasão impera sobre a força e a violência, características da organização doméstica dos gregos (ARENDT, 2014, p. 32).

Persuadir implica a existência do outro, de modo que no espaço da intimidade não há persuasão. O espaço público é o campo de atuação do cidadão, onde ele reconhece, pela ação, a existência do outro. Neste sentido, uma “*vita activa*” é uma vida dedicada aos assuntos público-políticos, um engajamento ativo com as coisas do mundo (ARENDT, 2014, p. 15, 22).

Ao compor a sociedade, o homem integra uma aliança para fins específicos, compondo uma grande família, com uma gigantesca administração. Na modernidade, é no espaço da sociedade que os interesses privados assumem importância pública (ARENDT, 2014, p. 28, 35, 43). De modo que, a esfera pública é o *locus* dos direitos de liberdade, igualdade e solidariedade.

A liberdade situa-se exclusivamente na esfera política, pois no lar privado, impera a necessidade. Ou seja, o homem subordina-se ao trabalho como condição de vida. É no espaço público que vigora a igualdade, porque no lar, a desigualdade é a regra.<sup>298</sup> O espaço privado é composto de posições hierárquicas, como o poder familiar e relações de obediência.

Para os antigos, a esfera privada dizia respeito à privação de algo, de modo que a transposição do espaço privado para o público era a subelevação da condição comum, que exigia a virtude da coragem. Modernamente, privado assemelha-se ao íntimo (ARENDT, 2014, p. 43).

Entre os gregos, o espaço privado era o espaço da necessidade de manutenção da vida, pelo trabalho e, da reprodução para preservação da espécie. O espaço público era o lugar do homem livre (sem privação)

---

<sup>297</sup> “A violência é de fato a única espécie de ação humana que por definição é muda; não é mediada por palavras nem funciona através delas” (ARENDT, 1993, p. 63).

<sup>298</sup> “A igualdade, portanto, longe de estar ligada à justiça, como nos tempos modernos, era a própria essência da liberdade: ser livre significa ser isento da desigualdade presente no ato de governar e mover-se em uma esfera na qual não existiam governar nem ser governado” (ARENDT, 2014, p. 40).

onde o exercício da liberdade, pela ação, distinguia os homens. No mundo moderno, a necessidade alcança importância pública, pois, na sociedade “se permite que as atividades relacionadas com a mera sobrevivência apareçam em público” e o trabalho alcança “estatura de coisa pública” (ARENDT, 2014, p. 57).

Na modernidade, quando a sociedade como “grande família” atinge o espaço público, passa a imperar a igualdade, medida por um padrão de comportamento. Desconsidera-se a ação diferenciadora e perde-se a peculiaridade distintiva de cada ser. Na Antiguidade, entre os gregos, a individualidade era expressa no espaço público, um espaço de liberdade (ARENDT, 2014, p. 51).

O homem buscava marcar o tempo de sua existência no mundo comum pela ação distinta, pois o mundo era o bem supremo do homem. Residia aí o desejo de imortalidade. Mas, com o surgimento do Cristianismo, a “imortalidade da vida individual passou a ser o credo central da humanidade ocidental”, e a vida na Terra assumiu a posição de bem supremo. Surge a sociedade e substitui-se a ação pelo comportamento. O peculiar fica reservado ao espaço íntimo (ARENDT, 2014, p. 55, 392, 396).

O homem ser social padroniza sua conduta às exigências da sociedade. Há uma normalidade aceita. O social é o espaço da igualdade, do comportamento uniforme. O político é o espaço da liberdade. Numa população vasta, o corpo social acaba ocupando o domínio público, ao invés do corpo político.<sup>299</sup> As condutas passam a ser uniformizadas no contexto da sociedade, havendo um padrão a ser seguido por normalidade, que discrimina o diferente.

Assim, se o aglomerado de pessoas facilita a uniformização do comportamento, o ideal de valoração da singularidade do cidadão é a construção de espaços menores de ação, os espaços locais de poder. Nestes locais, pode-se explicitar a dimensão política da cidadania, na livre manifestação do pensamento (ATALIBA, 1985, p. 155).

O paradoxal “fim em si mesmo” é originário da noção aristotélica de *energia* (atualidade), “com a qual se designavam todas as atividades que não visam a um fim” e que “esgotam todo seu significado no próprio desempenho”. Neste conceito enquadra-se a ação e o discurso, cuja finalidade reside na atividade em si (ARENDT, 2014, p. 255). Pode-se concluir, tomando-se como reforço teórico a posição kantiana

---

<sup>299</sup> “Quando mais pessoas existem, maior a possibilidade de que se comportem e menor a possibilidade de que tolerem o não-comportamento” (ARENDT, 2014, p. 52-53).

de que o homem não é meio, mas fim em si mesmo, o que implica na dignidade. A ação é o que reveste o homem de dignidade, o que o faz homem *qua* homem. Assim, somente há cidadania no exercício da ação participativa no espaço público.

Aristóteles considera cidadão, numa democracia, aquele que tem o direito de participar da função deliberativa ou judicial em sua comunidade (ARISTÓTELES, 1997, p. 79).

É no domínio público-político que os “homens atingem sua humanidade plena, sua plena realidade como homens, porque não apenas são (como na privacidade da casa); também aparecem” (ARENDT, 1993, p. 102). Ou seja, o homem somente torna-se um ser político na ação que o interliga aos seus pares. No processo do agir comunicativo reside a capacidade criadora do homem (ARENDT, 2015, p. 152). Este é o verdadeiro espaço da liberdade, pois cada cidadão nasce apto a realizar o improvável e o imprevisível (ARENDT, 1993, p. 122).

Rousseau (1995, p. 547) no romance Emílio ou da Educação ao diferenciar a importância, para homem civilizado e para selvagem, de conhecer novos locais evidencia a necessidade do envolvimento social: “Mas, para nós, a quem a vida civil é necessária, e que não podemos deixar de “comer” homens, o interesse de cada um de nós está em frequentar países onde os há para serem devorados”. O pensamento de Rousseau evidencia que os homens crescem alimentando-se uns dos outros, o que não ocorre no espaço do isolamento.

A comunicação é elemento componente da cidadania. Wolkmer (2015, p. 311) faz lembrar que na comunicação real o “outro” que deveria ser condição fundante, é ignorado, silenciado e excluído, por não estar habilitado para participar do jogo linguístico argumentativo. Propõe o autor a ética da alteridade, uma “ética antropológica da solidariedade que parte das necessidades dos segmentos humanos marginalizados e se propõe gerar uma prática pedagógica libertadora, capaz de emancipar os sujeitos históricos oprimidos, injustiçados, expropriados e excluídos” (WOLKMER, 2015, p. 327). A emancipação dar-se-á no fluxo contínuo da interação e da participação, é o que se extrai do conceito de razão emancipatória<sup>300</sup> que o autor apresenta (WOLKMER, 2015, p. 327). Participar é da essência humana, pois somente se concebe cidadania na raça humana, por sua racionalidade.

---

<sup>300</sup> Para Habermas (2012, p.186/213) todo “poder político é deduzido do poder comunicativo dos cidadãos”, pois o uso público de liberdades comunicativas é um gerador de potenciais de poder.

De acordo com o liberalismo político de Rawls (2000, p. 255) (que diverge da ideia de humanismo cívico da Hannah Arendt) a participação na vida política não tem importância destacada na realização da natureza essencial do homem. Rawls (2000, p. 255) sustenta em sua teoria que a cidadania, ao invés de *locus* privilegiado da vida digna de ser vivida, é um bem para a sociedade como um todo, pois num *Estado bem-organizado* os cidadãos desenvolverão seus talentos e habilidades complementares e estarão em cooperação mutuamente vantajosa.

Em Rawls (2000) a “razão pública”, como concepção ideal de cidadania num regime democrático constitucional, é a razão de seus cidadãos, daqueles que compartilham o *status* da cidadania igual. “O objeto desta razão é o bem público: aquilo que a concepção política de justiça (justiça como equidade<sup>301</sup>) requer da estrutura básica das instituições da sociedade e dos objetivos e fins a que devem servir” (RAWLS, 2000, p. 262).

Tocqueville (1998) indica a comuna americana (dos idos de 1781) como exemplo de local onde o poder se espalha a fim de interessar mais gente pela coisa pública. Aí reside o cumprimento de um dever e também o exercício de um direito. Havia nas comunas, pelos americanos, um amor cultural à pátria. Todavia, explica o autor que numa comuna sem força e independência se encontrarão apenas administrados, mas nunca cidadãos.<sup>302</sup>

Para Tocqueville (1998) a cidadania decorre de vínculo com a

---

<sup>301</sup> Os princípios de justiça se expressam da seguinte forma: a. Toda pessoa tem um direito igual a um sistema plenamente adequado de liberdades fundamentais iguais que seja compatível com um sistema similar de liberdades para todos. b. As desigualdades sociais e econômicas devem satisfazer duas condições. A primeira é que devem estar vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades; e a segunda é que devem redundar no maior benefício possível para os membros menos privilegiados da sociedade (RAWLS, 2000, p. 345)

<sup>302</sup> “O habitante da Nova Inglaterra prende-se à sua comuna, porque ela é forte e independente; interessa-se por ela, porque colabora para dirigi-la; ama-a, porque não tem de queixar-se de sua sorte; deposita nela sua ambição e seu futuro; envolve-se em cada incidente da vida comunal. Nesta esfera restrita que está ao seu alcance, ele tenta governar a sociedade, habitua-se às formas sem as quais a liberdade só procede por meio de revoluções, imbuí-se do espírito delas, toma gosto pela ordem, compreende a harmonia dos poderes e reúne enfim idéias claras e práticas sobre a natureza de seus deveres, bem como sobre a extensão de seus direitos” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 79-80).

coisa pública. Aquele que é indiferente aos destinos do lugar em que habita e atribui ao governo – um estranho poderoso – toda responsabilidade oscila entre a servidão e a licença.<sup>303</sup>

Não há cidadania, nem dignidade sem participação do sujeito no meio social. Ensina Ataliba (1985, p. 139) que a cidadania é um feixe de privilégios decorrentes da condição da titularidade da coisa pública. Portanto, se é cidadão na República.

Na pós-modernidade a cidadania esvaiu-se. O indivíduo de direito tomou o lugar do cidadão. A individualidade suprimiu a importância do coletivo. Os temores do totalitarismo e uma defesa da liberdade esvaziaram o espaço público, e este estreitamento é o principal obstáculo da emancipação. Torna-se necessário reconstruir a ponte que liga o sujeito de direito ao cidadão: “redesenhar e repovoar a hoje quase vazia ágora – o lugar do encontro, debate e negociação entre o indivíduo e o bem comum, privado e público” (BAUMAN, 2001, p. 48).<sup>304</sup> Exige-se para tanto, mais da esfera pública e do poder público, construídos, todavia, pelo processo participativo.

Esta reconstrução pode ocorrer nas esferas locais de poder, nas quais os direitos individuais deem lugar à emancipação coletiva responsável.

A cidadania até aqui referida é um vínculo político com o Estado. Neste sentido, Bourdieu (2014, p. 455) conceitua cidadão como alguém que “estabelece relações jurídicas com o Estado, que tem deveres com o Estado e está no direito de pedir contas ao Estado”. Esta percepção permite entender a cidadania como algo relacional, um direito-dever decorrente da condição de membro da sociedade, na qual cada cidadão é um dos donos da coisa pública, que tem deveres de manutenção do Estado, ao tempo que tem direitos de prestações estatais. O dever de custeio do Estado Fiscal é um vínculo de natureza econômica, do qual

---

<sup>303</sup> “Afim de contas, que me importa que haja uma autoridade sempre estabelecida, que zele para que meus prazeres sejam tranquilos, que corra diante de meus passos para afastar todos os perigos, sem que eu nem sequer tenha a necessidade de pensar nisso, se essa autoridade, ao mesmo tempo que tira assim os menores espinhos de minha passagem, for dona absoluta da minha liberdade e da minha vida?” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 105).

<sup>304</sup> “Ser um indivíduo *de jure* significa não ter ninguém a quem culpar pela sua miséria, significa não procurar as causas das próprias derrotas senão na própria indolência e preguiça, e não procurar outro remédio senão tentar com mais e mais determinação [...] com os olhos postos no próprio desempenho – e, portanto, desviados do espaço social onde as contradições da existência individual são coletivamente produzidas” (BAUMAN, 2001, p. 51, 62).

decorre a cidadania fiscal (NABAIS, 2010a, p. 99).

Define-se cidadania fiscal como o direito que o cidadão tem de participar da escolha do destino da arrecadação tributária, que decorre de seu dever fundamental de pagar impostos.

A cidadania é a qualidade dos indivíduos que, enquanto membros ativos e passivos de um Estado-nação, são titulares ou destinatários de um determinado número de direitos e deveres universais e, por conseguinte, detentores de um específico nível de igualdade (NABAIS, 2005, p. 119).

Jürgen Habermas explica que na concepção republicana, o *status* de cidadão não é determinado segundo o modelo das liberdades negativas, que eles podem reivindicar como pessoas em particular. “Os direitos de cidadania, direitos de participação e comunicação política são, em primeira linha, direitos positivos”. Eles garantem a “participação em uma práxis comum, por meio de cujo exercício os cidadãos só então se tornam o que tencionam ser – sujeitos politicamente responsáveis de uma comunidade de pessoas livres e iguais” (HABERMAS, 2004, p.280)

Para além da cidadania ativa ou participativa Nabais sustenta que o cidadão assume um novo papel, “tomando consciência de que o seu protagonismo ativo na vida pública já se não basta com o controle do exercício dos poderes” sendo necessária a imposição de um dever solidário de pagar impostos (NABAIS, 2005, p. 124).

O Estado fiscal implica em reconhecer a livre disponibilidade econômica dos contribuintes, que são o suporte passivo desta modalidade de Estado que encontra nos impostos a sustentação de sua ação para transformação econômica e social. Neste sentido, a liberdade do contribuinte apela à participação na formação da vontade política da comunidade (NABAIS, 2012, p. 206).

O cidadão participa do espaço público custeando, pela via da cidadania fiscal, o Estado, e definindo, pela via da cidadania política, os destinos da receita tributária.

Os impostos, pelo princípio da capacidade contributiva que lhes é aplicável, conseguem fazer efetiva a cidadania fiscal, especialmente quando legislados com base na progressividade fiscal. Certamente, poder-se-ia ampliar o alcance da justiça fiscal no Brasil, tributando a grande fortuna, cuja competência não é exercitada pela União. Há modelos possíveis de serem observados como o Imposto de Solidariedade sobre a Fortuna (ISF) vigente na França (RIGHI; MARINHO, 2006, p. 221).

Na via dupla da cidadania *lato sensu* resta resplandecer a faceta

da cidadania política com a participação direta do cidadão contribuinte na escolha dos destinos de um percentual dos impostos.

Este processo de uma cidadania completa, integrada de direitos e deveres, é um contínuo fazer participativo, pois somente no concreto da comunidade, entalhada por suas demandas e sua historicidade, é que o sujeito há de se construir como cidadão<sup>305</sup>. Este acontecer da cidadania implica empoderamento local, inclusão pela participação direta e respeito ao espaço plural.

### **3.4 Esferas locais de poder: democracia e pertencimento**

Rousseau (1995, p. 560) observa que cada cidadão é uma parte do soberano. Assim, quanto maior for o soberano – Estado – menor será a liberdade. Pois o cidadão permanece uma única parte do todo e o todo é ampliado pelo grande número de partes, reduzindo o sufrágio (manifestação) na exata proporção do aumento do Estado. No mesmo sentido, Dahl (2001, p. 125) apresenta os números como limites à participação direta do cidadão nas decisões de governo. Sistemas políticos pequenos têm a vantagem da maior participação direta do cidadão.<sup>306</sup>

Isto por si justifica a tese de que nas esferas locais de poder a cidadania floresce.

A ideia é compartilhada por Maquiavel (2007, p. 30), que aponta o crescimento como o veneno das repúblicas. Montesquieu (2012, p. 278) explica que em uma república pequena o bem público se sente mais, é melhor conhecido e está mais perto do cidadão. O abuso é menos extenso e mais desprotegido.

Espaços menores permitem, como ocorreu na Grécia, um ideal de vida dedicada à comunidade política, com intensa participação daqueles que ostentavam a condição de cidadãos (MUNÔZ, 2003, p. 111).

Com base nas ideias de Rousseau, os antifederalistas que se

---

<sup>305</sup> Fortalece esta compreensão a posição de Bousfield (2008, p.74) que define a cidadania como multidimensional, “envolvendo igualmente a auto-reflexões, auto-responsabilidade, a capacidade de interagir e influir em decisões que tenham dimensão coletiva, de forma efetiva. Ao consistir em direitos e deveres, a cidadania enriquece a subjetividade, e vice-versa, oportunizando os caminhos da auto-realização, que conduz à emancipação.”

<sup>306</sup> “Quanto menor a unidade democrática, maior seu potencial para a participação do cidadão e menor a necessidade de que os cidadãos deleguem as decisões do governo a representantes” (DAHL, 2001, p. 125).



opunham ao Estado federal norte americano, em 1787, defendiam que uma comunidade republicana depende de uma similaridade, familiaridade e fraternidade para que os cidadãos prefiram o bem comum aos interesses privados. De modo que, somente numa comunidade partilhada, suficientemente pequena e homogênea, é possível a cada um conhecer e se solidarizar com seus vizinhos (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 57).

Kramnick ao referir-se ao movimento de Independência dos Estados Unidos do América, afirma que seus fundadores concordavam que “a liberdade só florescia em Estados pequenos” (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993, p. 9).

Ambas as falas referem-se à democracia de assembleia, possível em pequenas unidades políticas, onde é franqueado ao cidadão envolver-se nas questões locais, num “processo de governar a si mesmos”.

Dahl (2001, p. 132) conclui que, todo país democrático precisa ter unidades menores de poder, identificadas pelo pluralismo.

Mas qual é o tamanho ideal para uma democracia de assembleia?<sup>307</sup> Dahl (2001, p. 119, 121-122) ilustra uma “polis ideal”, com dez mil cidadãos.

Em Atenas, para fins de governo local, os “atenienses eram repartidos em cerca de cem demos, ou, como poderiam ser chamados, bairros, paróquias ou distritos”.<sup>308</sup>

Ferreira Filho (1974, p. 89) fala em núcleos de base, que consiste numa aglutinação política organizada segundo critérios territoriais e profissionais, contendo no máximo duzentas pessoas. A sugestão do autor volta-se para critérios políticos de colégio eleitoral de representantes, mas pode certamente ser adequada à tese de local de poder para discussão orçamentária no município. O autor lembra que os

---

<sup>307</sup> Montesquieu (2012, p. 137): “É essencial fixar o número de cidadãos que deve formar as assembleias; [...] Na Lacedemônia eram necessários dez mil cidadãos. Em Roma, [...] esse número não foi fixado; e isso foi uma das grandes causas de sua ruína”.

<sup>308</sup> A população ateniense era de aproximadamente 300 mil pessoas. Um terço eram escravos. Uma grande parte, residentes estrangeiros (metecos). Nenhuma dessas classes compunha o corpo de cidadãos. A cidadania era reservada aos homens maiores de 20 anos. Havia um Conselho dos Quinhentos, o comitê executivo e normativo da assembleia. Os atenienses eram divididos em dez tribos, cada qual indicava 50 membros para trabalho prático do governo no período de um décimo do termo anual de mandato, que era fiscalizado por um conselheiro de cada uma das nove tribos que não estavam no governo no momento (SABINE, 1964, p. 18-22).

núcleos de vizinhança são a célula mãe da vida política e recomenda a criação de poderes locais (FERREIRA FILHO, 1974, p. 115).

Um exemplo de espaço local de poder são os Conselhos Comunitários. Exemplificativamente, no Estado de Santa Catarina, eles foram criados em 16 de junho de 1977, por meio do Decreto 2.840. Apesar de advir de uma iniciativa estatal de controle da organização popular, num período de governo militar, a legislação criadora dos Conselhos traça suas finalidades que em muito contribuiu para compreensão da importância da organização local.

Prevê o Decreto, em seu artigo 3º, que os Conselhos Comunitários teriam por finalidade, dentre outras: integrar e dinamizar as ações da comunidade, aprimorando-a como agente do seu próprio desenvolvimento, em estreita colaboração com os órgãos do Poder Público; integrar e fortalecer os valores de ordem moral e cultural que condicionam e fomentam a dignificação do grupo humano; promover os vínculos de solidariedade e cooperação entre os membros da comunidade, solidificando o espírito associativo; inculcar a mentalidade de coresponsabilidade e de coparticipação, evidenciando a promoção da comunidade como efeito da conjugação de esforços do Poder Público e da iniciativa privada.

Wolkmer (2015, p. 302), com vistas à reordenação do espaço público, indica que o sistema de conselhos é a forma por excelência de efetivação da democracia pluralista descentralizada, vez que assentada na participação de base e no poder da autonomia local. Os conselhos podem tomar a dimensão de conselhos comunitários, municipais, de bairros, de associações, etc. O palco privilegiado desse novo espaço público é o poder local (WOLKMER, 2015, p. 304).

As esferas locais de poder são o local onde o cidadão jogará o jogo político, participará comunicando-se e pertencerá, emancipando-se. Esses espaços podem tomar a forma de conselhos.

A participação direta do cidadão acaba com a “intermediação representativa, símbolo de tutela, sujeição e menoridade democrática do cidadão – meio povo, meio súdito” (BONAVIDES, 2008b, p. 35). A participação emancipa, evidenciando a condição humana.

Para Arendt (2012, p. 633) governos totalitários só reinam no território do isolamento, que é “aquele impasse no qual os homens se veem quando a esfera política de suas vidas, onde agem em conjunto na realização de um interesse comum, é destruída”. Para confirmação de sua identidade, o homem depende inteiramente de outras pessoas. A única capacidade do espírito humano que não depende dos outros é o raciocínio lógico (ARENDT, 2012, p. 637).

O mundo comum é o local onde todos se reúnem, ocupando nele posições diversas que permitem a cada um, ver e ouvir de forma diferente. Provém daí a importância de ser visto e ouvido pelos outros; este é o significado da vida pública.

Lyotard (2013, p. 73) afirma que o jogo da linguagem é o vínculo social, composto de múltiplas fibras, linguagens-máquinas, notações musicais, lógicas do tempo, linguagem do código genético, gráficos de estruturas.

As relações sociais poderiam ser explicadas por uma teoria da comunicação que incluísse uma teoria dos jogos, tendo entre seus pressupostos a agonística. Lyotard (2013, p. 17) afirma que “todo enunciado deve ser considerado com um ‘lance’ feito num jogo, [...] pois falar é combater, no sentido de jogar”.

Todavia, o jogo da linguagem encontra pressões nas diversas instituições, que regem o uso dos enunciados. Ao extremo dessa tendência encontrasse a burocratização.<sup>309</sup> Para que haja vínculo social as pessoas precisam se comunicar. A comunicação somente ocorrerá em havendo interesses a serem comunicados. O jogo precisa ser motivado e deve haver chances para cada participante.

Ao apresentar elementos para a construção do conceito de cidadania, Pierre Bourdieu afirma que cidadão é aquele que tem direito ao jogo político. O importante é entrar no jogo, deixar envolver-se pelo jogo, encantar-se pela ilusão política, mas para isso é preciso que o cidadão tenha um papel no jogo e um mínimo de chances. Quem não tem nenhuma chance, desiste do jogo (BOURDIEU, 2014, p. 463, 465).

Observe-se que, no campo da participação do cidadão nos destinos do orçamento público, algumas cidades instituíram o orçamento participativo.<sup>310</sup> Neste modelo era permitido ao cidadão jogar o jogo

---

<sup>309</sup> Lyotard (2013, p. 31) explica: “Estas pressões operam como filtros sobre os poderes de discursos, eles interrompem conexões possíveis sobre as redes de comunicação: há coisas que não devem ser ditas. E elas privilegiam certos tipos de enunciados, por vezes únicos, cuja predominância caracteriza o discurso da instituição: há coisas que devem ser ditas e maneiras de dizê-las” (LYOTARD, 2013, p. 31).

<sup>310</sup> Convém registrar, todavia, que apesar da identificação do Orçamento Participativo com o Município de Porto Alegre e com a sigla petista, foi o antigo MDB em meados da década de 70 que utilizou o orçamento participativo como um instrumento de “combate à centralização e ao burocratismo praticados pelos governos militares”. Mais tarde, no início da década de 80, nas mãos do PT revelou-se uma “arma para o combate do predomínio político das oligarquias locais”. (PIRES, 1999, p.52) A experiência do orçamento

político. Mas em muitos casos, as prioridades eleitas pela comunidade para o investimento do recurso público, não eram atendidas. O cidadão percebeu que não tinha chances no jogo e desistiu de jogar<sup>311</sup>. Daí a sinalização da importância do orçamento ser vinculado às escolhas da coletividade, pois em caso de não aplicabilidade na receita afetada é possível a sanção legal da conduta governamental, o que não ocorre quando há apenas um acordo político.

A representatividade distante neutraliza esta esfera da vida pública. Por isso, o homem somente é partícipe do espaço público quando nele é ouvido. Na lição de Tomás de Aquino “é próprio do homem a linguagem, por meio da qual uma pessoa pode comunicar totalmente à outra suas ideias” (AQUINO, 2002, p. 7).

Ensina Arendt (2014, p. 70-71) que nas sociedades de massas, assim como no isolamento, “os homens tornam-se inteiramente privados, isto é, privados de ver e ouvir os outros e privados de ser vistos e ouvidos por eles”. Nesta condição, o homem fica prisioneiro de sua subjetividade e o mundo comum se acaba ao estar sujeito a uma única perspectiva.

Santos (2007, p. 395), ao explicar o conceito de paradigma estético em Kant, afirma parafraseando o filósofo:

[...] perante a grandeza, a incomensurabilidade e o poder da natureza cósmica, sente-se o homem como que reduzido à insignificância e como que aniquilado enquanto ser material e sensível, ao mesmo tempo que toma consciência da sua condição de dignidade moral que o eleva infinitamente acima de todo o universo físico e graças à qual, somente, o próprio universo pode receber um sentido final.

---

participativo vivenciada em Lages/SC, em 1976 pode ser conhecida com a leitura da obra *A força do povo: democracia participativa em Lages*, de autoria de Márcio Alves Moreira (1988).

<sup>311</sup> Por exemplo: “Chapecó e Blumenau, duas cidades de grande porte que iniciaram seus OPS em 1997 e tiveram os governantes reeleitos, presenciaram um processo de esvaziamento político do OP ao longo do segundo mandato. Em Blumenau há um abandono progressivo do programa, que nunca contou com uma estrutura adequada. Percebe-se não apenas uma mudança do ciclo do OP – de anual para bienal – como das prioridades do prefeito, que passa a privilegiar grandes projetos de urbanização” (BORBA; LÜCHMANN, 2007, p. 35).

Sem compreender-se como pertencente ao espaço coletivo, ao homem escapa a realização da dignidade e se esvai a cidadania. O entorno só ganha sentido quando o homem é parte integrante dele. Ou seja, a significação do coletivo como espaço de direito-dever depende do pertencimento.

O Estado de administração centralizadora que minimiza ou anula espaços decisórios locais, só serve para “debilitar os povos que a ela se submetem, porque tende sem cessar a diminuir entre eles o espírito de cidadania” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 99). O poder central não consegue alcançar os detalhes da vida cotidiana de um grande povo. A “força coletiva dos cidadãos será sempre mais poderosa para produzir o bem estar-social” (TOCQUEVILLE, 1998, p. 102). O que a centralização consegue é certa uniformidade, para manutenção do *status quo* e entreter no corpo social uma espécie de sonolência administrativa que pode ser nominada de ordem e tranquilidade (TOCQUEVILLE, 1998).

Ensina Wolkmer (2015, p. 291) que no Brasil não há uma tradição democrática de descentralização e participação das comunidades locais, pois o “pseudo federalismo” não permitiu a autonomia das esferas locais e a sociedade brasileira periférica ficou à mercê do centralismo.

A comunidade não pode ter a centralidade do Estado. Precisa ser um espaço público legitimado pelas forças sociais e um local de permanente exercício da alteridade, onde as necessidades fundamentais são implementadas e se constitui como instância autônoma de produção de práticas normativas.

As esferas locais, como espaços comunitários decisórios, não podem ser espetáculos transitórios de participação. Bauman (2001, p. 227-230) apresenta o conceito de *cloakroom communities* para explicar a forma de participação do sujeito, na pós-modernidade. Afirma o sociólogo que os indivíduos “explodem” um momento de participação em comunidades voláteis e transitórias. Não há uma causa comum duradoura. Os participantes se vestem para a ocasião e na saída retomam seus casacos rumo aos seus “papéis mundanos, ordinários e diferentes”. A participação é apenas um momento de espetáculo, capaz de aliviar a agonia das solitárias lutas cotidianas.<sup>312</sup>

Na lição de Höffe (2005, p. 133) a democracia há de ser

---

<sup>312</sup> *Cloakroom communities*, traduzido literalmente significa “comunidades de guarda-casacos, em alusão aos locais onde, em museus e teatros, deixam-se capas e casacos, que são retirados à saída” (BAUMAN, 2001, p. 227-230).

existencial, uma “forma de vida ou prática social na qual, ao contrário da democracia meramente formal, o importante é a execução real, ou seja, que todos os cidadãos defendam seus direitos políticos e sociais e tomem parte nas decisões acerca de sua ampliação”. O espaço democrático precisa ser um contínuo acontecer.

Mas, há um caminho se abrindo para a consolidação democrática, pois como nunca “a liberdade de falar e reunir-se para discutir questões de interesse comum” foi tão completa e incondicional (BAUMAN, 2001, p. 240). A manifestação do pensamento vem sendo facilitada pelos novos recursos tecnológicos à disposição de grande parte da população. Isto facilita a consolidação de espaços duradouros de participação. O amadurecimento da democracia direta e a emancipação do sujeito exigem a criação de vínculos sociais que se constroem no tempo, como por exemplo, a noção de identidade local.

Não se pode confiar decisões de longo alcance e interesse coletivo, como o destino da receita tributária, a movimentos voláteis e irresponsáveis. É preciso, então, numa sociedade pós-moderna e centralizadora como a brasileira, reordenar o espaço comunitário, associando a ele a

cidadania intercultural aliada ao desenvolvimento de uma democracia participativa de base que tenha como meta a descentralização administrativa, o exercício de mecanismos de cogestão e autogestão local/setorial/; municipal, bem como o incremento das práticas de conselhos populares ou juntas consultivas, deliberativas e executivas (WOLKMER, 2015, p. 295).

A pulverização de espaços de participação criará uma cultura democrática de engajamento popular de base, diminuindo as tendências oligárquicas que tendem a restringir ou derrotar as intenções do plano constitucional (UNGER, 2001, p. 311).

Uma democracia participativa possível demanda um regime pluralista, no qual os homens convivam com sua condição de iguais, pertencentes à raça humana e, de diferentes, quanto às suas peculiaridades. A convivência entre os homens é o “único fator material indispensável para a geração do poder” (ARENDT, 2014, p. 249). Ou seja, o poder advém do conviver no espaço público do mundo comum.

Ao analisar o conceito de poder, Pasold (1984, p. 44-45) afirma que os poderes correspondem às competências e estas, por sua vez,

implicam em encargos, que somente poderão ser atendidos se houver renda suficiente para a sustentação financeira da ação. Inexistindo renda, o poder atribuído não corresponde à realidade.

No Brasil a União, em detrimento dos Estados membros e dos Municípios, é a grande beneficiária das rendas públicas, enquanto que os encargos cometidos legalmente aos demais entes não recebem a correspondente sustentação financeira. Como consequência há enfraquecimento político constante dos Estados e Municípios.

Segundo dados do Ministério da Fazenda, divulgados no Estudo sobre Carga Tributária no Brasil – 2016 (Análise por Tributo e Bases de Incidência), no ano 2015 a carga tributária bruta no Brasil atingiu 33,66% do produto interno bruto (PIB). Desta 22,29% se deve a tributos de competência da União, 8,28% de tributos de competência dos Estados e 2,08 a carga tributária dos Municípios (SANTANA, 2016).

Esta análise relacional entre poder e receita indica o caminho do empoderamento das esferas locais com a vinculação de receita tributária. Pois, o povo somente se interessa pelo uso efetivo do poder<sup>313</sup>, o que afasta a possibilidade de mecanismos meramente burocráticos, como o orçamento participativo que não vinculava a indicação da prioridade à execução do serviço público, para a implementação da solidariedade.

O cidadão somente será empoderado pelo agir e o falar em conjunto, condição que possibilita a organização política, desde que a tomada da decisão coletiva encontre meios de efetividade no espaço público (ARENDT, 2014, p. 251). Assim, no contínuo “pertencer agindo” se consolidarão espaços locais de poder, como territórios sólidos de interesse e responsabilidade.

### **3.5 Pluralismo na sociedade pós-moderna**

Ao Estado social, do final do século XIX e início do século XX, atribuiu-se a culpa pelo desajuste entre a receita, variável por sua

---

<sup>313</sup> “O povo só pode interessar-se essencialmente pelo uso efetivo do poder, onde quer que resida, e não por sua conquista especial. [...] Numa palavra, o povo está naturalmente disposto a desejar que a vã e tempestuosa discussão dos direitos seja enfim substituída por uma fecunda e salutar apreciação dos diversos deveres essenciais, quer gerais, quer especiais. Tal é o princípio espontâneo da íntima conexão, que, cedo ou tarde pressentida, ligará necessariamente o instinto popular à ação social da filosofia positiva; pois essa grande transformação equivale evidentemente àquela outra, acima motivada pelas mais altas considerações especulativas, que faz do movimento político atual simples movimento filosófico” (COMTE, 1978, p. 85).

indexação à atividade econômica, e a despesa, majorada pelo aumento das demandas sociais. Era dada ao Estado providência a responsabilidade exclusiva pela solidariedade social.

A sociedade desprezou a necessidade de conceber “novas formas políticas, jurídicas, sociais e democráticas fundamentadas no pluralismo da vida social”. Fora desconsiderada a complexidade da sociedade que se construía em formas e espaços plurais. Esta sociedade tida como um “todo imanente, lugar de encontro, de afrontamento, de combate, de aliança, de articulação de todos os elementos ou partes – grupos, classes e indivíduos – num todo sempre aberto e móvel”, Farias (1999) chamou de *Estado de Solidariedade*. A sociedade deste Estado é espaço propício para a reinvenção de novas formas de gestão social.<sup>314</sup>

O novo contexto da sociedade pós-moderna expõe a necessidade de valoração da vida concreta, que se perfectibiliza em diversos espaços e com múltiplas formas de regulação. Emanam dessa nova perspectiva discursos como do direito de solidariedade na intenção de “autonomizar o espaço local e o exercício da liberdade dos grupos e dos indivíduos na sociedade” (FARIAS, 1998, p. 280).

Um Estado centralizador e fonte única de regulação social, dada sua abstração e cultura individualista, não mais atende às condições sociais complexas.

Santiago, no posfácio da obra de Lyotard (2013, p. 127), explica que a pós-modernidade é “antitotalitária, isto é, democraticamente fragmentada, e serve para afiar a nossa inteligência para o que é heterogêneo, marginal, marginalizado, cotidiano, a fim de que a razão histórica ali enxergue novos objetos de estudo” e o cidadão seja plenamente integrado em comunidades.

A principal metáfora associada ao atual estágio da sociedade é, nas palavras de Bauman (2001, p. 8), a “fluidez”. A modernidade *derreteu os sólidos*: “os elos que entrelaçam as escolhas individuais em projetos e ações coletivas – os padrões de comunicação e coordenação entre as políticas de vida conduzidas individualmente, de um lado, e as ações políticas de coletividades humanas, de outro” (BAUMAN, 2001,

---

<sup>314</sup> “Qualquer que seja o nome dado a esta ‘nova positividade’ – *Direito de solidariedade*, *Estado de Solidariedade*, ‘*Estado Social*’, ‘*Estado Providência*’, ‘*Sociedade de Solidariedade*’, ‘*Sociedade Seguradora*’, ‘*Direito Social*’ etc. –, é dentro desse contexto que procurar compreender os fundamentos do Estado Contemporâneo” (FARIAS, 1999, p. 62).



p. 12).<sup>315</sup>

A modernidade fluida mudou a condição humana. Bauman (2001, p. 15) discorre sobre cinco conceitos básicos da condição humana: emancipação, individualidade, tempo/espaco, trabalho e comunidade.

Pós-moderno é o esgotamento do limite de expansão da velocidade do movimento. O poder é extraterritorial. “É o fim da era do engajamento mútuo”. A presença é dispensável, pois ordens podem ser dadas à distância (BAUMAN, 2001, p. 18).<sup>316</sup> “Mas a desintegração social é tanto uma condição quanto um resultado da nova técnica de poder, que tem como ferramentas principais o desengajamento e a arte da fuga” (BAUMAN, 2001, p. 21). O poder para fluir rompe qualquer rede de laços sociais, a ponto do filósofo indicar o fim do ser humano como ser social, diante da exaltação da individualidade e da inexistência do sonho comunitário (BAUMAN, 2001, p. 29).

Neste tempo pós-moderno, observa-se uma sociedade orgânica perdida, pois houve “a dissolução do vínculo social e a passagem das coletividades sociais ao estado de uma massa composta de átomos individuais” (LYOTARD, 2013, p. 28).

A pós-modernidade tem sede do novo, ao custo da destruição criativa, dismantelar, para de novo criar, em nome da produtividade e da competitividade. Marca-se por duas características, que a distinguem da modernidade: o colapso gradual e o rápido declínio da antiga ilusão moderna da perfeição; a desregulamentação e a privatização das tarefas e deveres modernizantes.

O peso da responsabilidade por uma sociedade justa foi substituído pelos direitos individuais. O homem é apresentado na sociedade como indivíduo e esta individualização exalta a “emancipação” humana da “trama estreita da dependência, da vigilância e da imposição comunitárias” (BAUMAN, 2001, p. 36, 40).

Mas, a “individualização é uma fatalidade”, pois os “riscos e contradições continuam a ser socialmente produzidos; são apenas o dever da necessidade de enfrentá-los que estão sendo individualizados”

---

<sup>315</sup> Importante esclarecer que sociedade da modernidade fluida é sinônimo de sociedade contemporânea, pós-moderna, ou “segunda modernidade”, termo este utilizado por Ulrich Beck (BAUMAN, 2001, p. 31).

<sup>316</sup> “A elite global contemporânea é formada no padrão do velho estilo dos ‘senhores ausentes’. Ela pode dominar sem se ocupar com a administração, gerenciamento, bem-estar, ou ainda, com a missão de ‘levar a cruz’, ‘reformar os modos’, elevar moralmente, ‘civilizar’ e com cruzadas culturais” (BAUMAN, 2001, p. 20).

(BAUMAN, 2001, p. 43).

“A modernidade ‘sólida’ foi a era de engajamento mútuo. A modernidade ‘fluida’ é a época do desencajamento, da fuga fácil e da perseguição inútil” (BAUMAN, 2001, p. 140). Marcada pelo desapego e ausência de compromisso duradouro, sob um tempo instantâneo, de prevalência da transitoriedade em vez da durabilidade, a modernidade fluida muda radicalmente a forma de convívio humano, especialmente em relação aos compromissos de projetos comunitários (BAUMAN, 2001, p. 147).

Se o passado não importa e o futuro é incerto, vive-se o presente, descolado de compromissos. Esta cultura pós-moderna não tem tempo de espera, de construção duradoura. Diante da flexibilidade, as estratégias e planos de vida são de curto prazo. O trabalho não é mais visto como um aperfeiçoamento moral ou possível de conduzir a padrões éticos, como era na modernidade sólida. Ele perde a centralidade dos valores dominantes (BAUMAN, 2001, p. 158, 160).

O imediatismo, a transitoriedade e a descartabilidade produzem na sociedade fluida o desencajamento, o enfraquecimento e decomposição dos laços humanos, das comunidades e das parcerias (BAUMAN, 2001, p. 187).

O Estado firmado sobre os pilares da liberdade abstrata não foi capaz de emancipar, de realizar justiça e de libertar. Estado pós-moderno, “enquanto condição da cultura nesta era caracteriza-se exatamente pela incredulidade perante o metadiscurso filosófico-metafísico, com suas pretensões atemporais e universalizantes”.<sup>317</sup>

Com o monopólio do poder público, o Estado desconsiderou outras fontes, mas entrou em colapso por não atender “a totalidade complexa dos sistemas organizacionais e dos novos sujeitos sociais”, “novas formas de conflitos e demandas” (WOLKMER, 2015, p. 71, 73).

Há uma crise de valores na sociedade e o atual modelo de Estado centralizado não consegue adentrar nas vertentes da diversidade porque sustenta um paradigma de padrão. O reconhecimento da diversidade oriundo do espaço local demanda “empreender o esforço para alcançar outro paradigma de fundamentação para a cultura política e jurídica” (WOLKMER, 2015, p. 183).<sup>318</sup>

---

<sup>317</sup> Wilmar do Valle Barbosa traz este conceito na apresentação do livro de Lyotard (2013, p. viii).

<sup>318</sup> “O exaurimento do atual paradigma iluminista preponderante da Ciência Jurídica eurocêntrica – quer em sua vertente idealista-metafísica, quer em sua vertente formal-positivista – descortina, lenta e progressivamente, o horizonte

O que manterá os homens unidos como condição humana numa sociedade tão diversa? Há ponto de encontro entre o Estado Fiscal Social e a sociedade pós-moderna: a necessidade de vínculos comuns entre os cidadãos para evitar o desmantelamento social.

Estes vínculos são pensados a partir do Estado de Solidariedade, que fora discutido no cenário da Revolução Francesa, e serve de elemento para construir uma resposta possível.

O jurista Léon Duguit vislumbrou, com base no direito de solidariedade e na perspectiva pluralista do direito, o campo de obrigação do Estado. Neste contexto, a política torna-se campo indispensável para a autonomização do espaço social. O Estado deixa de ser o único *locus* de poder. O formalismo e o distanciamento do Estado liberal esquentam-se nas múltiplas forças sociais. Rompe-se a oposição entre Estado e sociedade (FARIAS, 1999, p. 67-68).

O solidarismo foi um discurso construído para dar resposta à crise do Estado liberal, propondo um novo imaginário político-jurídico que altera a forma de pensar as relações indivíduo/sociedade e indivíduo/Estado (FARIAS, 1998, p. 196).<sup>319</sup>

Nas palavras de Duguit (2009, p. 35), as doutrinas sociais entendem o homem como ser social, porque está submetido a uma “regra social que lhe impõe obrigações com relação aos outros homens e cujos direitos derivam das mesmas obrigações, isto é, dos poderes que possui para realizar livre e plenamente os seus direitos sociais”.

Esta perspectiva do dever social se opõe ao direito subjetivo de cunho individualista. Neste sentido, o direito social serve de base para a explicar o esquecimento pela modernidade do princípio da solidariedade e indica caminhos de resgate, pela via da obrigação social de cada

---

para a ruptura, a mudança e a reconstrução paradigmática, modelada tanto por contradiscursos epistemológicos desmistificadores que têm um amplo alcance teórico-crítico, quanto por novas proposições metodológicas fundadas em processos históricos de luta e na prática cotidiana concreta de um pluralismo jurídico de teor comunitário-participativo” (WOLKMER, 2015, p. 275).

<sup>319</sup> Farias (1998) indica que o discurso solidarista formou-se de diversos horizontes: do solidarismo federativo de Proudhon; da perspectiva revolucionária representada pelo marxismo, anarquismo e sindicalismo revolucionário; pelo projeto social-democrata, pela tendência reformista e pelo solidarismo sociológico de L. Bourgeois, A. Fouillé e principalmente Émile Durkheim. Todo este embate nasce de uma crítica à democracia burguesa e foi “o mais poderoso agente do reconhecimento e da ampliação do sufrágio universal, das liberdades políticas, dos direitos sociais e da democracia representativa” (FARIAS, 1998, p. 285).

indivíduo, uma teoria do dever.

Ao tempo em que o Estado intervém em prol da igualdade social e da solidariedade, na teoria do Estado de solidariedade defende-se a emancipação da sociedade civil (FARIAS, 1999, p. 193). No discurso solidarista, “o espaço social é o campo da solidariedade social” e é através da solidariedade que a “democracia se põe a serviço da sociedade e o Estado encontra sua missão social” (FARIAS, 1998, p. 185).

Farias (1998, p. 284) afirma ser a solidariedade um dos fundamentos da democracia que exige a combinação de três dimensões: “o consenso, que é a referência às orientações culturais comuns; o conflito, que opõe os adversários; o compromisso, que combina esse conflito com o respeito de um quadro social – em particular jurídico – que o limita”.

Para Duguit (2009) a solidariedade é uma lei objetiva da sociedade, que deve ser cumprida. O jurista propõe um “regime político fundamentado na solidariedade social, em que os governantes têm deveres e obrigação de agir, implicando uma intervenção no campo social e econômico”. A noção de serviço público ganha destaque. (FARIAS, 1999, p. 75).

Adota-se esta visão para compreender políticas de Estado e de governo como medidas de ação do Estado, um Estado prestador, em prol do bem comum, mas norteado pela liberdade dos espaços locais de poder. Espera-se, pela via das políticas públicas, um Estado-ação, eficaz. Mas, não única fonte de solidariedade, que nascerá na complexidade do social. A solidariedade é ação que impulsiona o Estado e as forças sociais, é como a nomina Farias (1998, p. 194) uma “ideia-força”.

Questiona-se se será a solidariedade a força motriz capaz de conciliar as heterogeneidades e complexidades da sociedade contemporânea? Para Duguit (2009, p. 40), “a solidariedade social é que constitui os liames que mantêm os homens unidos”. Teoriza o jurista, que os homens têm necessidades comuns e habilidades diferentes, e ao conviverem juntos compartilham serviços, formando um organismo vivo, que os mantém unidos (DUGUIT, 1901, p. 7-8).

Mas, na pós-modernidade a demanda por serviços vai além do vínculo entre sujeitos, exigindo do Estado prestações que não podem ser suportadas individualmente (FORSTHOFF, 1975, p. 270).

Neste mesmo sentido, leciona Mello (1987, p.141) que o Estado erige uma atividade em serviço público quando entende que o interesse geral não poderia ser satisfeito, ou o seria de maneira insuficiente, se não assumisse tal encargo.

As transformações ocorridas na sociedade “exigem uma noção mais ampla de serviço público” que implica intervenção do governo no campo social e econômico para dar condições ao desenvolvimento da solidariedade social (FARIAS, 1999, p. 74). As relações entre os homens tornaram-se tão complexas e numerosas, e a interdependência social tão estreita que o fato de apenas alguns não cumprirem sua própria tarefa reage sobre os outros. Por exemplo, caso cessem por um momento os serviços de comunicação postal, transportes, iluminação, haverá perturbação de toda vida social (DUGUIT, 1913, p. XVIII).

Com o progresso, o intercâmbio dos serviços adquire caráter complexo e frequente, ampliando a solidariedade pela divisão do trabalho (que decorre da troca de serviços recíprocos, baseados nas aptidões individuais) (DUGUIT, 2009, p. 41).<sup>320</sup>

O solidarismo implica uma nova concepção de Estado, entendido como “uma cooperação de serviço público organizado e controlado por governantes”. A noção de serviço público vincula-se à solidariedade social. Assim, os governantes não devem tomar atitudes que possam bloquear a solidariedade por similitude e por divisão de trabalho. Não devem agir em descompasso com a satisfação das necessidades comuns a todos os homens (similitude), nem fazer qualquer coisa que possa interferir, em qualquer medida, no livre e pleno desenvolvimento das atividades individuais (divisão do trabalho) (DUGUIT, 1928, p. 59).

Serviço público é, para o jurista francês, qualquer atividade cujo desempenho deve ser assegurado, regulado e controlado pelos governantes, porque a execução desta atividade é essencial para a realização e desenvolvimento da interdependência social e é de tal natureza, que não pode ser alcançado completamente sem a intervenção da força governante (DUGUIT, 1928, p. 61).

Farias (1999, p. 92) explica que a noção de serviço público em Léon Duguit não se reduz a um conjunto de obrigações dos governantes para com os governados em cumprimento a uma lista de direitos sociais. Implica em um “novo critério de legitimidade do Estado, ou seja, um novo critério de política jurídica na sociedade”, de modo que a “atividade do Estado só tem valor se tiver como objetivo o serviço público”, como uma obrigação social. Em síntese, o Estado é um

---

<sup>320</sup> Léon Duguit é seguidor de Émile Durkheim que classifica a solidariedade em mecânica e orgânica, sendo esta última decorrente dos laços sociais originados pela divisão do trabalho. O tema é abordado na obra: DURKHEIM, Émile. **Fato social e divisão do trabalho**. Apresentação e comentários Ricardo Musse; trad. Cilaine Alves Cunha e Laura Natal Rodrigues. São Paulo: Ática, 2007.

prestador de serviços em prol da solidariedade.

Furtado (1968, p. 120-127) desenvolve raciocínio no mesmo sentido, porém com análise de enfoque econômico. Afirma que o desenvolvimento econômico ampliou a demanda de um número crescente de serviços, exigindo assim a expansão da capacidade operativa do Estado, transformando este num agente prestador de serviços. Leciona que, nos países da América Latina, na fase do desenvolvimento capitalista clássico o governo central tinha uma atuação de natureza mais política, competindo às autoridades locais a prestação de serviços de interesse imediato das coletividades.

Wolkmer (2015) desenvolve toda uma teoria sobre o pluralismo jurídico, com raízes latino-americanas. Importa aqui o recorte da pluralidade na produção normativa, especialmente voltada à participação comunitária na elaboração do orçamento<sup>321</sup>. O autor denominará pluralismo *comunitário-participativo* aquele configurado:

[...] através de espaços públicos abertos e compartilhados democraticamente, privilegiando a participação direta de sociabilidades excluídas e subalternas, capazes de instaurar novos direitos enquanto necessidades desejadas e possibilitando que o processo histórico de lutas se encaminhe por vontade e por manifestação autêntica das bases comunitárias (WOLKMER, 2015, p. 82).

Desta ideia, extrai-se que as necessidades da coletividade, no novo modelo de sociedade contemporânea, estão a depender do provisionamento estatal pela prestação de serviços públicos. Observe-se que, é a comunidade, que tem as demandas, a conhecedora de prioridades de investimentos. Sem a participação direta da comunidade na esfera de decisão, o orçamento público é monopolizado pelo Estado, na superficialidade da racionalidade do sistema representativo.

O mundo da vida é muito amplo e diverso para se conformar à vontade representativa distante. E o pluralismo serve como marco de ruptura com o mito sacralizado do instituído para trazer à tona na sociedade a participação no espaço público aberto (WOLKMER, 2015,

---

<sup>321</sup> A teoria do pluralismo jurídico é muito mais ampla e ousada do que aqui apresentado. Trata-se de ter nos novos movimentos sociais fontes normativas e reconhecer o “novo sujeito histórico”, composto de múltiplas subjetividades coletivas: camponeses sem-terra, minorias étnicas, populações indígenas, etc. (WOLKMER, 2015, p. 281).

p. 184-185).

Wolkmer (2015) defende que o pluralismo para se desenvolver demanda duas condições básicas: fundamentos de efetividade material (envolvendo elementos constitutivos, conteúdo, etc.) e fundamentos de efetividade formal (refere-se a procedimentos).

No que tange à efetividade material, no campo da ação individual o sujeito desenvolve um sistema concreto de valores éticos da alteridade, o que se denomina a ética da solidariedade. Na ação coletiva, a efetividade material do pluralismo reflete numa democracia descentralizadora e participativa (WOLKMER, 2015, p. 276).

Neste aspecto, pode-se observar que o pluralismo, pela via da solidariedade, evoca a responsabilidade.

A efetividade formal implica em desenvolver condições para implementar uma “política democrática que direcione e ao mesmo tempo reproduza o espaço comunitário descentralizado e participativo”, prática que se vincula a reordenação do espaço público, à ética da alteridade e à racionalidade emancipatória (WOLKMER, 2015, p. 291).

Afirma o autor que o novo espaço público tem como palco privilegiado o poder local. O reconhecimento do outro, pela ética da alteridade, é colada na prática concreta da vida, que olha para o sujeito histórico comprometida com sua dignidade. No espaço plural, fincado na historicidade local e nas demandas da comunidade, o sujeito pela participação e interação, haverá de encontrar a emancipação (WOLKMER, 2015, p. 314, 327).

É possível conjugar o Estado de solidariedade ao pluralismo jurídico, pois aquele, assim como este, pretende ser uma “experiência histórica, ativa, aberta, criadora e recriadora” – um espaço onde “não há liberdade sem solidariedade, e não há solidariedade sem liberdade” (FARIAS, 1998, p. 281).

O homem moderno já percebeu que o direito é um fato social. E, a sociedade plural é local onde o homem se faz homem, frente à concepção de inexistência de dignidade no isolamento.

O homem vive em sociedade e é neste espaço que o direito tem finalidade da solidariedade social, enquanto valor a ser realizado nas relações sociais. De modo que, a base objetiva do direito é o fato social. A norma jurídica se legitima numa experiência jurídica ativa, em que “a heteronomia é substituída pela autonomia dos grupos e dos indivíduos” (FARIAS, 1998, p. 225-226, 282).

Neste contexto, afirma-se que na sociedade pós-moderna a democracia participativa consolidada nas esferas locais de poder, como espaços plurais, é uma forma de resgate da solidariedade, cimentada

pela indispensabilidade à completude existencial de serviços públicos inexecutáveis sem a intervenção do Estado prestador.

O próximo capítulo é destinado à construção de uma tese que demonstre a possibilidade de efetivar o dever de solidariedade na sociedade pós-moderna, no Estado Fiscal Social, pela via da cidadania fiscal exercida nas esferas locais de poder, pela vinculação de percentuais da receita dos impostos às decisões dos conselhos comunitários.



## **CAPÍTULO IV**

### **A VINCULAÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA ÀS ESFERAS LOCAIS DE PODER: UM CAMINHO PARA A EFETIVAÇÃO DO DEVER DE SOLIDARIEDADE, PELA VIA DA CIDADANIA FISCAL**

Na sociedade pós-moderna poucos são os laços do corpo social. Em que momento histórico houve a perda do interesse humano pela coisa pública? Será possível resgatar a fraternidade ou construir novas solidariedades?

Na busca dessas respostas lê-se que os revolucionários franceses comprovaram a possibilidade de quebra das estruturas tradicionais. Mas, o que se perdeu nesse processo de ruptura? Decorrido mais de dois séculos da Revolução Francesa (1789), a sociedade pós-moderna tem estado indiferente à solidariedade, marca forte do individualismo que a fundamenta e é sua herança histórica.

Todavia, os tempos dão sinais da necessidade de resgate do valor do coletivo, para que algo reste amarrado numa sociedade tão fluida e não se corra o risco de perda da humanidade, que se qualifica no outro.

Este resgate somente pode acontecer no momento do encontro. E, os homens somente se encontram por interesse ou dependência. A partir destas primeiras impressões, intenciona-se encontrar, na tributação, por ter ela estado presente na consolidação do Estado moderno e na motivação da Revolução Francesa, uma forma de concretude da solidariedade pela via da vinculação da receita tributária.

Neste trajeto de ideias uma nova concepção de direito emerge: o direito de cidadania fiscal como direito pluridimensional correlato ao dever de solidariedade.

#### **4.1 A fraternidade – um slogan revolucionário francês**

A estrutura jurídico-normativa ocidental é resultante da Revolução Francesa (VERONESE; OLIVEIRA, 2011, p. 24), sendo assim importante conhecer as ideias que banharam a Revolução para compreender os desdobramentos que se seguiram. Foram os franceses do século XVIII que escreveram as lições para os séculos XX e XXI. Os que lhe sucederam prosseguiram “redigindo, lendo e promulgando a letra, o texto e as cláusulas das suas Constituições, debaixo da inspiração do *Contrato Social*” (BONAVIDES, 2008b, p. 381).

Foi a Revolução que permitiu ao gênero humano romper com o despotismo diante do qual o povo “prostrava, coisificado e genuflexo,

sem direitos, sem liberdade, sem participação”. A Revolução Francesa foi berço da legitimidade republicana, do regime representativo, das liberdades públicas, dos direitos individuais, da majestade pessoa humana, que se concretizaram institucionalmente no decurso da história, após sua ocorrência. A sociedade deve à Revolução seu atual estágio (BONAVIDES, 2001, p. 210). Foi ela que firmou os pilares do Estado Liberal (BONAVIDES, 2008b, p. 379) e muito além das fronteiras nacionais, influenciou o mundo com seus ideais.

Esta postura é criticada por Bourdieu (2014). O sociólogo questiona o fato de todas as revoluções serem medidas com o “metro de Revolução Francesa, como uma espécie de etnocentrismo absolutamente inacreditável” (BOURDIEU, 2014, p. 464).<sup>322</sup> Levanta a ideia de que os fundadores do Estado moderno lutaram para garantir o “monopólio da violência física e simbólica legítima”, que é o Estado (BOURDIEU, 2014, p. 450).

Crítico à Revolução e defensor da sucessão hereditária, Edmund Burke afirma que a Revolução Francesa fora uma Revolução total, “dos sentimentos, dos costumes e das opiniões morais”, a “mais espantosa” que ocorrera no mundo até então. Segundo o escritor inglês os franceses partiram do nada, desprezaram tudo que antecedeu o ano de 1789 (BURKE, 2014, p. 32).

Tocqueville (1989, p. 56) afirma que a Revolução derrubou todas as instituições e costumes que até então mantinham uma hierarquia na sociedade francesa, pois seu objetivo era abolir a antiga forma de sociedade e para isso fora necessário “apagar as tradições, renovar os costumes e os hábitos e esvaziar, de certa maneira, o espírito humano de todas as idéias sobre as quais se assentavam até então o respeito e a obediência”. Alerta Tocqueville (1989, p. 56) que Burke não percebeu que a obra da Revolução era realmente o rompimento com a antiga estrutura, que de fato ocorreu.

Mesmo sendo alvo de críticas, a importância do acontecimento francês revolucionário é indiscutível. Foi a Revolução que trouxe da senda cristã para o cenário político o termo fraternidade. E, é nas motivações revolucionárias que se buscará encontrar o papel que lhe foi reservado.

A França do século XVIII era regida por um Estado absolutista que não garantia a segurança jurídica da sociedade burguesa, dada a

---

<sup>322</sup> A França “devido à peculiaridade de sua história, devido à peculiaridade de sua Revolução, sempre se pensou como portadora de um universal” (BOURDIEU, 2014, p. 464).

constante intervenção do príncipe na esfera jurídico-patrimonial dos súditos e o direito discricionário do mesmo príncipe quanto à alteração e revogação das leis (CANOTILHO, 2003, p. 109). O sistema econômico feudal era essencialmente agrícola, com concentração de propriedades rurais nas mãos da aristocracia nobiliárquica e do clero (VOVELLE, 2007, p. 14).<sup>323</sup>

A sociedade francesa era uma sociedade de ordens. Desde 1302, havia um conselho consultivo do rei, composto por representantes do clero, dos nobres e dos comuns, denominado de Estados Gerais. O clero e os nobres eram identificados como notáveis. Os comuns representavam duas vertentes sociais, a dos camponeses (sua imensa maioria), artesãos, operários e pobres da cidade e a dos comerciantes, banqueiros, arrendatários e proprietários de manufaturados, que apesar de disporem de recursos financeiros, possuíam poder político desproporcional em relação ao clero e à nobreza. Eram politicamente denominados de Terceiro Estado. No conselho, o voto era por estados, o que diante da unidade do clero e da nobreza, colocava em desvantagem o Terceiro Estado (SIEYÈS, 2001, p. X, XXXII).

O Estado no período que antecedeu o final do século XVIII tinha pouca expressão. O capitalismo e as primeiras organizações industriais deflagram o crescimento da sociedade. Aparece uma nova classe social: a burguesia – numerosa e potente. “O enorme desnível entre a força social e a do poder público tornou possível a Revolução” (GASSET, 2003, p. 57).<sup>324</sup>

A burguesia da Idade Média possuía poder econômico, mas precisava conseguir poder político, o que somente seria possível pela

---

<sup>323</sup> “A população era maioritariamente rural: a taxa de urbanização era da ordem dos 16%. Cinco sextos da população viviam, portanto, no campo, da qual cerca de 75% era propriamente camponesa” (VOVELLE, 2007, p. 154).

<sup>324</sup> “Esta burguesia sem mérito possuía, antes de tudo e, sobretudo, uma coisa: talento, talento prático. Sabia organizar, disciplinar, dar continuidade e articulação ao esforço. No meio dela, como num oceano, navegava ao azar a ‘nave do Estado’. A nave do Estado é uma metáfora reinventada pela burguesia, que se sentia a si mesma oceânica, onipotente e grávida de tormentas. Aquela nave era coisa de nada ou pouco mais: apenas tinha soldados, apenas tinha burocratas, apenas tinha dinheiro. Havia sido fabricada na Idade Média por uma classe de homens muito diferentes dos burgueses: os nobres, gente admirável por sua coragem, por seu dom de mando, por seu sentido de responsabilidade. Sem eles não existiriam as nações da Europa. Mas com todas essas virtudes do coração, os nobres andavam, sempre andaram, mal de cabeça” (GASSET, 2003, p. 57).

afirmação da igualdade, um dos ideais da Revolução Francesa (GROLI, 1999, p. 79). Antes que ela viesse à tona, a burguesia começou a “comprar cargos administrativos, a viver de arrendamentos e da usura, o que arrefeceu o crescimento industrial e comercial” e contribuiu fortemente para a instalação de uma crise econômica na França (SIEYÈS, 2001, p. XII, XIV).

O cenário da insegurança, da ingerência do Estado na vida dos súditos, impedia o exercício da liberdade e, a crença no poder absoluto do rei sustentava o privilégio dos nobres<sup>325</sup>, à custa da exploração do povo e da classe média, que suportavam alta tributação<sup>326</sup>.

Sieyès (2001, p. 1-5) explica que o Terceiro Estado era tudo, uma nação completa, vez que composto por aqueles que exerciam todas as atividades particulares necessárias para subsistência e prosperidade da nação, mas que politicamente eram mantidos em estado de nulidade. Os privilégios<sup>327</sup> assegurados ao clero e à nobreza colocavam o Terceiro Estado em desvantagem, o que fora o estopim da Revolução.<sup>328</sup>

<sup>325</sup> Ensina Tocqueville (1989, p. 112): “Entre todas as maneiras de fazer distinções entre os homens e definir classes, a desigualdade de impostos é a mais perniciosa e a mais propensa a somar o isolamento à desigualdade tornando, de certo modo, ambos incuráveis. Basta observar seus efeitos: quando o burguês e o gentil-homem não pagam mais o mesmo imposto, a base de cálculo e a arrecadação do imposto riscam cada ano entre eles um traço nítido e preciso da limitação das classes. Todos os anos, cada um dos privilegiados sente um interesse imediato e forte em não ser confundido com a massa e faz um novo esforço para situar-se por fora dela”.

<sup>326</sup> “A talha (*taille*) era cobrada sobretudo aos camponeses, a capitulação a todos os plebeus, impostos directos que tornavam ainda mais pesadas as taxas e os impostos indirectos, as *aides* (imposto indirecto comercial) ou a impopular gabela sobre o sal” (VOVELLE, 2007, p. 16)

<sup>327</sup> Explica Aurélio Wander Bastos, na introdução da obra de Sieyès (2001, p. XXI): “Na França pré-revolucionária, o clero e a nobreza não pagavam qualquer tipo de imposto – privilégio que aviltava os contribuintes laboriosos. A transferência da responsabilidade econômica aliada aos benefícios políticos e a vileza inescrupulosa dos privilegiados vinham influenciando decisivamente na denotação da crise revolucionária e na desagregação social”.

<sup>328</sup> Afirmava à época o abade Sieyès (2001, p. 62): “O Terceiro Estado deve se reunir à parte, não vai cooperar com a nobreza e o clero, não vai votar com eles por ordem, nem por cabeças. Peço que se preste atenção à enorme diferença que existe entre a assembleia do Terceiro Estado e a das duas outras ordens. A primeira representa vinte e cinco milhões de homens e delibera sobre os interesses da nação. As outras duas, mesmo quando reunidas, têm poder unicamente de uns duzentos mil indivíduos que só pensam em seus privilégios”.

Em 1789, a França vivia uma profunda crise econômica e social. O rei Luís XVI decide convocar os Estados Gerais para discutir a reforma tributária, intencionando o aumento de tributos para suprir o déficit orçamentário<sup>329</sup>. Após acirradas discussões nos Estados Gerais, sem acordo, o Terceiro Estado se proclama Assembleia Nacional e, diante da insurreição popular, em 09 de julho de 1789 declara-se Assembleia Constituinte.<sup>330</sup>

O povo vai às ruas arvorando a bandeira da Revolução: “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”.

A Assembleia Nacional Constituinte redigiu a primeira Constituição monárquica francesa de 1791<sup>331</sup>, sem nela fazer referência ao direito de fraternidade. De igual modo, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, proclamada em 26 de agosto de 1789, exaltou liberdade, a igualdade e completou a trilogia, não com a fraternidade, mas com a propriedade (VOVELLE, 2007, p. 69).

A ausência da afirmação da fraternidade é percebida também na obra de Tocqueville (1989, p. 187), vez que o autor afirma que os revolucionários tinham duas paixões principais: um “ódio violento e inextinguível à desigualdade”, que foi capaz de romper com o regime de castas e o desejo de liberdade.

A Revolução Francesa foi uma resposta ao absolutismo, encharcada de liberalismo, desenhada aos moldes da ideologia da classe

Em contraponto, Burke (2014, p. 73) afirma: “Diz-se que 24 milhões deveriam prevalecer sobre 200 mil. Assim seria, se a Constituição de um reino fosse um problema de aritmética. Essa espécie de discurso funciona muito bem com o auxílio das lanternas, mas, para homens que podem refletir calmamente, são ridículos”. O autor questiona a falta de aptidão para funções públicas daqueles que compunham o Terceiro Estado.

<sup>329</sup> O déficit público estava na casa de 2,2 milhões de libras esterlinas (BURKE, 2014, p. 139).

<sup>330</sup> Afirma Burke (2014, p. 178): “Nunca poderei ver esta Assembleia como algo mais do que uma associação de homens que se aproveitaram das circunstâncias para tomar o poder do Estado. Seus integrantes não estavam investidos nem da sanção nem da autoridade do caráter sob o qual inicialmente se reuniram [...] A autoridade que exercem não deriva de nenhuma lei constitucional do Estado”.

<sup>331</sup> Constituição Francesa de 1791 em seu preâmbulo garante a liberdade e a igualdade. “A Assembléia Nacional, desejando estabelecer a Constituição francesa sobre a base dos princípios que ela acaba de reconhecer e declarar, abole irrevogavelmente as instituições que ferem a liberdade e a igualdade dos direitos. [...]”. Não há referência à fraternidade, o que está a indicar desde o nascedouro da Revolução um “pseudo” desejo por vínculos fraternos (ARNAUT, 2016, p. 1).

burguesa, tendo como princípios informadores as liberdades públicas. A Revolução definiu-se em torno de valores primordiais: a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade (ATALIBA, 2007, p. 139-140).

No antigo regime, o ofício e o nascimento eram condições de poder. A Revolução cria condições para uma nova ordem social na qual a desigualdade da condição de vida unida à liberdade permite construir a igualdade civil. A liberdade tem então, no Estado, o guardião que deve evitar que as desigualdades de vida permitam o nascimento de classes privilegiadas (FORSTHOFF, 1975, p. 29). A igualdade natural não foi apenas um princípio inspirador da Revolução, foi sua substância (TOCQUEVILLE, 1989, p. 54).

Afirma Arendt (2011, p. 237) que, a Revolução desmontou a estrutura política da França e dissolveu os vínculos entre seus habitantes que se baseavam, não em promessas mútuas, mas nos privilégios conferidos a cada ordem e cada estado da sociedade.

Para Vovelle (2007, p. 8), a Revolução Francesa foi uma imensa subversão social, “o derrube de um edifício multisecular e a afirmação e novas relações de classe”. Inegável a importância histórica da Revolução Francesa como um novo sistema de organização das relações sociais. Ela é um marco que permite fazer referência ao que lhe antecedeu como antigo regime. E, mesmo passados mais de dois séculos, suas aspirações por liberdade, igualdade e fraternidade permanecem buscando espaços para fincar raízes.

A Revolução fez surgir certo número de ideias-chaves, das quais algumas ficaram pelo sonho ou pela intenção, enquanto outras reconheceram um princípio da realização. A liberdade realiza-se pela abolição definitiva dos direitos senhoriais, suprimindo todas as sujeições ligadas ao feudalismo. A igualdade veio aos poucos, pois inicialmente manteve-se a mulher casada submetida à autoridade marital (VOVELLE, 2007, p. 75, 101), mas imperou com o desmantelamento de classes.

A Revolução Francesa foi também uma revolução religiosa<sup>332</sup>, baseada em princípios iluministas. Os direitos naturais galgam posição

---

<sup>332</sup> “A Igreja apoiava-se principalmente na tradição: os escritores desprezavam todas as instituições fundadas sobre o respeito ao passado; ela reconhecia a autoridade superior à razão individual: eles só apelavam para a razão; ela era fundada sobre uma hierarquia: eles advogavam a confusão das posições [...] tinha-se a impressão de que para atacar as instituições do Estado, era preciso destruir as instituições da Igreja, que lhes serviam de base e modelo” (TOCQUEVILLE, 1989, p. 150).

elevada e há um desprendimento dos vínculos religiosos<sup>333</sup>. A fraternidade até então pertencia apenas à doutrina cristã, mas aparece na trilogia revolucionária (liberdade, igualdade e fraternidade) como uma categoria política (BAGGIO, 2008, p. 8). Todavia, não encontra lugar para fincar raízes, pois a Revolução produz uma crise de caridade, que atinge a fraternidade cristã. Os bens do clero foram confiscados e a assistência aos pobres, que era suportada pelo clero no antigo regime, resta enfraquecida.

Baggio (2008, p. 9) afirma que, diverso do que acontecera com a igualdade e a liberdade, que se tornaram categorias políticas, a fraternidade foi esquecida.

Ela não foi apenas esquecida, inexistiu na Revolução. Nas obras até aqui analisadas e no conteúdo da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 a fraternidade não aparece, nem como ideia aberta, muito menos como princípio. Na Constituição Francesa de 1791, a fraternidade aparece como uma virtude cívica.<sup>334</sup> O que permite afirmar que, a fraternidade foi apenas um slogan da Revolução, que serviu para alçar voo aos gritos revolucionários, mas não encontrou pousada no solo desmantelado pelo rompimento dos vínculos de classes e estados e do individualismo ancorado nas ideias iluministas que afastaram o teocentrismo.

Somente nas Constituições Francesas de 1946 e 1958<sup>335</sup> é que a fraternidade passa a figurar como categoria jurídica no ordenamento francês. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) a fraternidade aparece também como uma ideia de sentimento, segundo o qual todos devem agir.<sup>336</sup>

No pensamento de Oliveira (2011, p. 105), os clamores dos revolucionários demandavam a necessidade de “um direito e uma

<sup>333</sup> Grotius (2004, p. 80) chega a afirmar que os direitos naturais são tão imutáveis que nem o próprio Deus poderia mudá-los.

<sup>334</sup> Constituição Francesa de 1791. Título Primeiro: “Serão estabelecidas festas nacionais para conservar a lembrança da Revolução Francesa, manter a fraternidade entre os cidadãos, e ligá-los à Constituição, à Pátria e à lei” (ARNAUT, 2006, p. 1).

<sup>335</sup> Na Constituição francesa de 1958 a tríade revolucionária é reestabelecida, agora com *status* constitucional: Capítulo I, artigo 2º: “O lema da República é: “Liberdade, Igualdade, Fraternidade” (CONSTITUIÇÃO, 1958, p. 2).

<sup>336</sup> “Art. 1º. Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de Fraternidade” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 2009, p. 4).

liberdade que pudessem concretizar o sentimento fraterno. E foi a liberdade que tornou a Fraternidade possível”. Observa-se que, a fraternidade é lida como um sentimento, sem a força de um direito e os contornos de um dever. E foi possível senti-lo pela forte veia da liberdade que quebrou as distinções de castas e, mesmo que formalmente, colocou todos os franceses na condição de iguais, de irmãos, fraternos. A palavra fraternidade tem este significado de parentesco, um sentimento de amor ao próximo, em relação de irmandade (DICIONÁRIO AURÉLIO, 2016).

A fraternidade não pode ser vista apenas como uma virtude, porque não decorre do estado de natureza, mas sim da sociedade civil organizada. O homem só é fraterno em relação ao outro homem. Portanto, a fraternidade precisa ser tomada como objeto do direito (ANDRADE, 2010, p. 45).

Na sociedade pós-moderna, a fraternidade aparece como um princípio de construção social, de significado relacional, de pertencimento mútuo e de responsabilidade no corpo social, respeitando-se as diferentes multiplicidades (ROPELATO, 2008, p. 89).

A Revolução Francesa marca uma fase importante de libertação política e social, embora limitada pelo seu contexto individualista. No cenário da pós-revolução, o individualismo encontra terreno favorável na fase conquistadora do capitalismo e desenvolve-se rapidamente. A exaltação do individualismo foi uma revolução de sentimentos cívicos, descolando o homem do amor à sua pátria. A desvinculação da tradição e a desconsideração do passado faz emergir uma efemeridade incapaz de manter vínculos.<sup>337</sup>

A burguesia sacode as formas insuportáveis da estrutura feudal. Mas, em reação a uma sociedade demasiado pesada, a burguesia exalta o indivíduo isolado e lança as bases desse individualismo econômico<sup>338</sup> e

---

<sup>337</sup> Neste sentido, Burke (2014, p. 106) refere-se aos revolucionários franceses: “Creem que o governo deveria mudar como a moda, e tão impunemente quanto ela; que nenhuma Constituição do Estado necessita de um princípio de solidariedade, além de um sistema de conveniência atual”. Criticando o individualismo apregoado na França, Burke (2014, p. 106) afirma que na Inglaterra: “Tememos colocar os homens para viver e negociar cada qual com seu estoque particular de razão, pois suspeitamos que o fundo de cada homem é pequeno, e que os indivíduos fariam melhor aproveitando-se do capital do banco geral das nações e dos séculos”.

<sup>338</sup> O homem que politicamente começou a tornar-se sujeito com a democracia liberal, manteve-se geralmente objecto no plano da sua existência económica. O anônimo poder do dinheiro, o seu privilégio na distribuição das riquezas e das



espiritual (MOUNIER, 1964, p. 28). Essa doutrina individualista conseguiu deixar no esquecimento a fraternidade, que figurou apenas como lema da bandeira revolucionária. “Quando veio a Revolução, ter-se-ia procurado em vão, na maior parte da França, dez homens habituados a agir em comum, de maneira regular” (TOCQUEVILLE, 1989, p. 186).

Talvez uma das justificativas para as ideias abertas e conceitos abstratos que desenharam a Revolução seja o fato dos homens de letras terem se tornado os principais políticos do país. A linguagem literária foi tomada emprestada pelo campo do político (TOCQUEVILLE, 1989, p. 147).

Bourdieu (2014, p. 449) afirma que a “nobreza de toga” (uma categoria de juristas que invocaram seus interesses privados como universais e tinham um interesse privado pelo interesse público) muito antes da Revolução Francesa, elaborou uma visão de Estado, criou todo um universo de noções, e se tornou categoria dominante, nobreza de Estado, “fazendo o Estado territorial e a nação unificada”. Criou-se um Estado e se doutrinou a criação de uma nação, com princípios universalizantes.

Para Burke (2014, p. 57, 99), a Revolução vendeu uma “ficção monstruosa”, impraticável em relação à igualdade, condição que fica evidenciada com a Revolução Industrial. Afirma a autor que, no instante em que os direitos metafísicos penetram na vida prática “são como raios de luz que, ao atravessarem um meio denso, sofrem, pelas leis da natureza, um desvio de sua linha reta” (BURKE, 2014, p. 81). Assim, os proclamados direitos de liberdade e igualdade quando saem da condição original de direitos naturais e adentram à convencionalidade da sociedade civil, encontram variações devido à complexidade de seus exercícios.

No antigo regime os indivíduos pertenciam a grupos: os notáveis e os comuns. Nesses grupos havia um sentimento de “individualismo coletivo” que, com a abolição das classes serviu de semente para o individualismo (TOCQUEVILLE, 1989, p. 116).<sup>339</sup>

---

vantagens deste mundo, endurecem as classes e alienam o homem real (MOUNIER, 1964, p. 181)

<sup>339</sup> Relata Tocqueville (1989, p. 122): “Num relatório secreto ao rei, Turgot diz com tristeza: “a nação é uma sociedade composta por diversas ordens mal unidas e de um povo cujos membros só têm poucos laços entre eles e onde, portanto, ninguém se preocupa com assuntos que os tocam diretamente e não há, em nenhum lugar, interesses comuns”.

O estado liberal<sup>340</sup> daí resultante cristaliza o individualismo e embora “professando um personalismo moral (de raiz kantiana) e político (ao gosto burguês), lança a condição concreta das massas urbanas na escravidão social, econômica e, bem depressa, política” (MOUNIER, 1964, p. 31). O individualismo arrasta o homem para o isolamento.

Surge então, a preocupação em atenuar os danos que o individualismo infligiu na dignidade dos próprios indivíduos, pela afirmação de uma pseudo solidariedade que opôs indivíduos e classes, e garantiu liberdade apenas a uma parcela da população. A pobreza e a insatisfação de necessidades básicas são negações de liberdade que tornam a pessoa vulnerável a violação de outras formas de liberdade.<sup>341</sup>

A liberdade – como bandeira da Revolução Francesa – trazia contornos de ausência da intervenção estatal, pela limitação do poder do Estado. A marca da liberdade em sua teoria é uma negação de soberania estatal – direito de abstenção da ação estatal em relação à liberdade<sup>342</sup> do indivíduo (BONAVIDES, 2011, p. 50). O Estado mantém-se alheio e ausente de iniciativa social.

A Revolução Francesa é um marco histórico dos direitos fundamentais. A burguesia foi a grande beneficiada da inclusão na Carta Magna do Terceiro Estado, dos direitos fundamentais, especialmente porque de origem liberal, garantiam a não intervenção estatal, pela legalidade. Foi preciso, quando se clamou por um Estado social – que presta serviços – cunhar os direitos fundamentais numa participação ativa no Estado. Alerta Forsthoﬀ (1975) do cuidado para que por entregas ativas, o Estado não crie privilégios e perca sua função originária da Revolução que era tutelar a igualdade evitando o surgindo

---

<sup>340</sup> “O Estado liberal é o Estado que permitiu a perda do monopólio do poder ideológico, através da concessão de direitos civis, entre os quais, sobretudo, do direito à liberdade religiosa e de opinião política, e a perda do monopólio do poder econômico, através da concessão da liberdade econômica; terminou por conservar unicamente o monopólio da força legítima, cujo exercício porém está limitado pelo reconhecimento dos direitos do homem e pelos vários vínculos jurídicos que dão origem à figura histórica do Estado de direito” (BOBBIO, 2000, p. 129).

<sup>341</sup> “A negação da liberdade econômica implica a negação da liberdade social e política” (SEN, 2000, p. 8).

<sup>342</sup> Dworkin (2010, p. 411) concebe a liberdade tradicional por ausência de restrições impostas pelo governo ao que um homem poderia fazer, caso desejasse.

de classes privilegiadas (FORSTHOFF, 1975, p. 252, 261, 268).

Os direitos fundamentais expressam dois momentos distintos, duas fases do Estado e da sociedade. Os primeiros brotam da revolução burguesa que clamava por liberdade individual, e se firmam num Estado de Direito. Os segundos brotam da sociedade industrial, na qual os bens e serviços essenciais se multiplicaram e o indivíduo somente pode acessá-los pelo meio de um Estado prestador.

No entendimento de Ferreira Filho (2010, p. 200), a motivação da Revolução Francesa era essencialmente a obtenção da igualdade na condição jurídica entre as três ordens (três estados). No passar do tempo, a igualdade jurídica não bastou e a busca da igualdade das condições de vida moveu a Revolução de 1848, na França e inspirou a Revolução Russa, em 1917. No final da Primeira Guerra Mundial, a *paixão* pela igualdade inspira o Estado intervencionista. E esta reivindicação igualitária continua viva nos sistemas políticos que pretendem vivenciar a democracia.

Após a Revolução, a burguesia se apossou do Estado – nivela-se o poder político com o poder social e neutraliza as revoluções.<sup>343</sup> O Estado é transformado numa formidável máquina a quem o homem-massa tende a exigir a solução de qualquer dificuldade, conflito ou problema que sobrevenha na vida pública.

A estatização da vida, expressa na absorção de toda espontaneidade social pelo Estado, anulando a espontaneidade histórica que impele os destinos humanos é, nas palavras de Gasset (2003, p. 58), “o maior perigo que hoje ameaça a civilização”.

O Estado da Revolução Francesa é um “Estado de papel”; é preciso fazer o Estado real. Mas, como incluir o povo? (BOURDIEU, 2014, p. 465). Apesar de proclamar a igualdade, a participação política na França pós-revolucionária demandava certa qualificação, vinculada a contribuições para com o erário público. Desde aí ter-se-ia uma igualdade formal e uma *aristocracia do dinheiro*.<sup>344</sup> Burke (2014, p.

---

<sup>343</sup> “Desde 1848, quer dizer, desde que começa a segunda geração de governos burgueses não há na Europa verdadeiras revoluções. E não certamente porque não houvesse motivos para elas, mas porque não havia meios” (GASSET, 2003, p. 57).

<sup>344</sup> “Em primeiro lugar, os eleitores dos Cantão, que compõem o que eles chamam de *assembleias primárias*, devem ter certas *qualificações*. O quê? Qualificações para exercer os inalienáveis Direitos do Homem? Sim, mas qualificações de pouca exigência. Nossa injustiça será muita pouco opressora e para o eleitor basta justificar a contribuição de três dias de trabalho ao erário público” (BURKE, 2014, p. 187).

105) de forma literária conclui: “Não fomos abertos e costurados, a fim de podermos ser recheados, como pássaros embalsamados de museus, com palhas, trapos e irrisórias tiras de papel borradas com os Direitos do Homem”.

A Revolução Francesa seguiu o modelo das luzes: “cosmopolitismo, racionalismo, universalismo, universalismo abstrato, formal” (BOURDIEU, 2014, p. 457). Isto talvez explique porque a fraternidade não se consolidou. Esta universalização generalizada distancia do peculiar, do particular e, portanto, do outro, nas relações sociais. E é essencialmente pelo reconhecimento e valorização do outro, que se formam os pilares da fraternidade.

Porque a Revolução Francesa não efetivou a fraternidade? Porque o modelo proposto por Sieyès subtraiu com aparente singeleza o coletivo, ao transformar o público coletivo em público estatal, confiando ao Estado a tutela dos maiores interesses da sociedade (PILATI, 2013b, p. 22). Há um deslocamento do coletivo para o Estado, que resulta no individualismo, na crença de que o Estado é infalível para a consecução do bem comum, e num sistema político de representação.

O bem público, que nos tempos romanos era do coletivo, após Revolução passa a ser do Estado, tem-se o público estatal. O Estado gestor administra a coisa pública, sem a consulta popular. A soberania do povo reduz-se ao modelo de representação política. Este Estado de Direito, fruto da Idade Moderna e resultado as revoluções liberais evocou a liberdade individual, e, tem feito bem sua função no sentido de afastamento estatal. Porém, conforme leciona Forsthoff (1975, p. 125) para a atual sociedade (o autor se reporta à sociedade industrial alemã no século XX) este modelo burguês não basta, demanda-se garantia de existência pela participação nos serviços do Estado.

Como se dará esta participação do cidadão nos destinos da coisa pública se não houver um interesse comum? Estará este interesse nos vínculos de solidariedade?

## 4.2 A ausência da solidariedade na sociedade pós-moderna

Etimologicamente solidariedade vem de *solidus*, adjetivo que denota a ideia de algo compacto, internamente integrado, coeso, estável (ÁVILA, 1993, p. 427). Por sua vez, o substantivo *in solidus* exprime o sentido de participação ou totalidade (ARNAUD *et al.*, 1999, p. 776). Assim, solidariedade denota integração, no sentido de interesse pelo outro, e também responsabilidade pelo outro. No universo humano é uma condição de existência, e não mero altruísmo.

A solidariedade tem uma dupla natureza, sendo tanto uma virtude moral quanto um princípio social. Enquanto virtude moral é o hábito de agir em favor do bem do outro. Como princípio social, a solidariedade implica em ações concretas de todos em favor do bem comum, partindo das relações baseadas no reconhecimento, tendo como resultado a igualdade e a realização da dignidade (DI LORENZO, 2010, p. 132). A solidariedade consiste ainda em direito de emancipação e efeito de poder (DEMO, 2002, p. 259).

A solidariedade foi objeto de discussão filosófica no que tange a essência humana, a saber, se homem é um ser social por natureza ou por necessidade. Em Aristóteles (2001a, p. 14) se encontra a afirmação da natureza humana tendo por pressuposto a sociedade:

Fica evidente, portanto, que a cidade participa das coisas da natureza, que o homem é um animal político, por natureza, que deve viver em sociedade, e que aquele que, por instinto e não por inibição de qualquer circunstância, deixa de participar de uma cidade, é um ser vil ou superior ao homem.

Assim, não há homem fora da sociedade, fora da comunidade. O viver com vínculos é da essência humana. Os vínculos decorrem da convivência comum. Os antigos evidenciavam a solidariedade social pelo amor à pátria. Por exemplo, os atenienses sentiam orgulho pela cidade, veneravam com amor a participação cívica e atribuíam à democracia uma significação moral (SABINE, 1964, p. 25). Não havia espaço para a indiferença, isto quer dizer que ninguém via, sequer na pobreza ou condição social inferior, obstáculo incapacitante à prestação de serviços à cidade.<sup>345</sup>

Na Oração fúnebre aos mortos do primeiro ano da Guerra contra Esparta, em 430 a.C., Péricles, traduzindo o sentimento cívico do povo ateniense, afirma que é inútil à sociedade e à República aquele cidadão que se mostra estranho ou indiferente à política (TUCÍDIDES, 2001, p. 110).

Já ensinava Cícero (2007, p. 37) que os homens devem colocar suas faculdades a serviço de um “comércio mútuo de boa vontade, empenhados tanto em dar como em receber”, aplicando talentos e

---

<sup>345</sup> “A pobreza não é razão para que alguém, sendo capaz de prestar serviços à cidade, seja impedido de fazê-lo pela obscuridade de sua condição” (TUCÍDIDES, 2001, p. 109).

indústria para garantir os laços sociais.

O sentimento cívico era enobrecedor. Rousseau enaltecia a virtude de encontrar a felicidade no bem-estar do grupo (SABINE, 1964, p. 570). O interesse público sublevava-se em relação ao particular. A *pólis* para os gregos e a *res publica* para os romanos era uma garantia contra a futilidade da vida individual (ARENDT, 2014, p. 69).

A ideia de solidariedade tem origem em duas vertentes intelectuais: o estoicismo e o cristianismo primitivo. Na Idade Média, a solidariedade aparece relacionada à religiosidade<sup>346</sup>, com forte influência da igreja.

A noção de pertencimento a um grupo fazia decorrer com naturalidade a solidariedade. Assim, antes da modernidade, a solidariedade operava de forma natural, no âmbito familiar.

Com o advento do Estado Moderno (século XVIII) e a laicização do poder e do Direito, há um fortalecimento do individualismo e a solidariedade se arrefece. Surge a sociedade, como processo coletivo, e a solidariedade social substitui a natural. As pessoas perdem a proteção oferecida pelo pertencimento a uma família, e passam a pertencer a uma classe social (ARENDT, 2014, p. 317).

A família tinha um pedaço do mundo que possuía privativamente para atendimento das necessidades. A sociedade também passa a possuir uma parte tangível do mundo, o território do Estado-nação (ARENDT, 2014, p. 317). Deslocam-se os espaços, alteram-se condições, modificam-se, mas mantêm-se os vínculos, pois os homens são seres que se dependem mutuamente. Esta dependência do outro para o bem viver como ser humano é um vínculo natural de solidariedade.

Todavia, a Modernidade arrasta consigo um individualismo que corrompe os laços sociais e enfraquece a solidariedade pela ideia da autonomia e independência.

Em resposta às consequências sociais do liberalismo, surgem no século XIX movimentos de resgate da solidariedade, pelo viés de discussão da justiça e igualdade social. E é somente no fim do século XIX que passa a designar “uma nova maneira de pensar a relação indivíduo-sociedade, indivíduo-Estado, enfim, a sociedade como um todo”, desvinculando-se do conceito de caridade e filantropia (FARIAS, 1998, p. 188, 190).

---

<sup>346</sup> Antes ainda, registra Corrêa (2006, p. 14), a obediência a Deus entre o povo israelita, durante sua travessia pelo deserto, representava uma preocupação individual de cada integrante do povo em se esforçar para que o bem comum fosse atingido.

No início do século XX, o solidarismo surge como uma doutrina moral e social baseada na solidariedade social e na busca pela justiça social. “A tese da solidariedade, como um fato objetivo, científico e moral” expande-se e é apresentada como um direito e um dever, importando à ciência do direito (FARIAS, 1998, p. 221).

Mas, o homem contemporâneo desprezou a solidariedade e esta se tornou um “paradigma perdido” (FARIAS, 198, p. 194). A pós-modernidade contribui para o enfraquecimento dos vínculos, com a desconstrução do espaço pela retirada de limites territoriais e com as novas tecnologias que desmantelam o tempo. Na fluidez do pós-moderno, as comunidades são fugazes.

Afirma Arendt (2015, p. 71), referindo-se ao século XX:

Talvez seja este nosso século o primeiro no qual a velocidade de transformação das coisas do mundo suplantou a troca de seus habitantes [...] chegamos agora a um ponto em que quatro ou cinco anos de diferença na idade são suficientes para estabelecer um hiato entre as gerações.

O individualismo marca ainda mais a pós-modernidade, que tornou o “indivíduo o pior inimigo do cidadão” (BAUMAN, 2001, p. 46). Cidadão é diferente de indivíduo.<sup>347</sup> O cidadão é a pessoa que “tende a buscar seu próprio bem-estar através do bem-estar da cidade”, e o indivíduo é indiferente à causa comum. Para Bauman (2001, p. 45) a “individualização parece ser a corrosão e a lenta desintegração da cidadania”.

Neste tempo, o *animal laborans* venceu a ação. A sociedade passou a exigir do homem um comportamento automatizado, pelo qual a individualidade fora abandonada. Resta um homem moderno entorpecido e tranquilizado, tão perto da sociedade e tão longe da existência humana (ARENDT, 2014, p. 399)<sup>348</sup>. No processo do trabalho

---

<sup>347</sup> Ensina Rousseau (1995, p. 561) que, contrário ao que exige a ordem social, o homem é primeiramente si mesmo (vontade individual), depois magistrado (vontade de corpo – governo) e por último cidadão (vontade coletiva).

<sup>348</sup> “Nenhuma das capacidades superiores do homem era agora necessária para conectar a vida individual à vida da espécie; a vida individual tornara-se parte do processo vital, e o necessário era apenas trabalhar, isto é, garantir a continuidade da vida de cada um e de sua família. Tudo o que não fosse necessário, não exigido pelo metabolismo da vida com a natureza, era supérfluo

nasceu um abandono particular e este abandono tornou-se um retorno a si mesmo – uma introspecção. O consumo tomou o lugar das atividades importantes (ARENDT, 1993, p. 141).

Num mundo onde as opções de escolha do consumo expressam liberdade, as identidades oscilam continuamente, pois “as coisas são os ornamentos simbólicos das identidades” Logo, a matéria-prima das identidades é instável. Assim como os produtos, as identidades são descartáveis. Há uma volatilidade nos papéis desempenhados socialmente (BAUMAN, 2001, p. 100).

Esta mudança de identidade, tida como uma questão privada, “sempre inclui a ruptura de certos vínculos e o cancelamento de certas obrigações” e o consequente dismantelamento da condição humana, inclinada a gerar cooperação e solidariedade (BAUMAN, 2001, p. 106).

É hora da pós-modernidade resgatar a solidariedade que vigia na família da antiguidade. A solidariedade precisa marcar a era pós-moderna.

Pode até parecer paradoxal, em tempos dominados pelo egoísmo irresponsável, fazer-se um apelo à solidariedade. Mas, em consonância com a lição de Nabais (2007, p. 23), a resgate demanda uma nova forma de Estado – “Estado solidário”. Ao reportar-se aos deveres fundamentais, o autor defende a necessidade do legislador constituinte de “moderar o excessivo individualismo e o caráter demasiado liberal tradicionalmente imputado à ideia de Estado de direito” (NABAIS, 2012, p. 59).

Farias (1999, p. 62) propõe a expressão Estado de Solidariedade para abordar a nova forma de Estado, nascente no século XX: trata-se “de ver a sociedade como um todo imanente, lugar de encontro, de afrontamento, de combate, de aliança, de articulação de todos os elementos ou partes – grupos, classes ou indivíduos – num todo sempre aberto e móvel”.

Warat (1995, p. 124-125) refere-se a um espaço de pós-alienação no qual se coloca uma alarmante crise da condição humana. Neste espaço, a informação tem um caráter obsceno: ficará tão “transparentemente exposta e se converterá num delírio comunicacional”, e terá a força do afastamento pela exclusão do sentimento e da possibilidade de vínculo. O indivíduo tão preso a si mesmo, tão enclausurado, desconhecerá o valor existencial do outro. O autor define esta fase como um pós-totalitarismo, onde haverá uma

---

ou só podia ser justificado em termos de alguma peculiaridade da vida humana em oposição à vida animal” (ARENDT, 2014, p. 401).



inércia totalitária. E indica que para evitar este devir é necessário uma ação transformadora do presente com focos de resistência a todas as formas de patologia social que fazem do homem um “acontecimento socialmente supérfluo”.

O homem somente manterá sua essência humana se conseguir criar e manter vínculos com seus semelhantes.

Afirma categoricamente Duguít (2009, p. 40) que o que mantém os laços de interdependência dos homens na sociedade é a solidariedade social.<sup>349</sup> A todos os homens se impõe o dever de cooperação, conforme suas aptidões e habilidades (DUGUIT, 2009, p. 46). Uma comunidade de cidadãos responsáveis não pode prescindir da solidariedade (NABAIS, 2012, p. 91).

“A união social só pode ser feita por pontos comuns” (SIEYÈS, 2001, p. 73). Qual é o ponto comum que unirá a sociedade pós-moderna? Não será aquilo que pode ser alcançado individualmente. Mas restam relações de dependência para com o Estado, necessidades dos homens que dependem do agir do Estado. Necessidade de gozo individual, mas prestação coletiva que vincularão os homens entre si.

O espaço do domínio público, enquanto mundo comum, é o que reúne os homens, os faz conviver. A ausência de interesse comum prejudica a convivência (ARENDT, 2014, p. 64-65).<sup>350</sup> Neste sentido, Dahl (2001, p. 66) afirma que “nenhum ser humano normal pode gozar uma vida satisfatória a não ser em associação com outras pessoas”. “A humanização nunca pode dar-se na solidão” (ARENDT, 1993, p. 143).

Resgatando as lições de Rousseau a comunidade constituía o elemento moralizador do homem, dela é que os indivíduos recebem suas faculdades mentais e morais e “através dela se tornam humanos”. Assim, a categoria moral não reside no indivíduo, mas sim no cidadão (SABINE, 1964, p. 571-572). Os sentimentos que são os responsáveis pela base comum da sociabilidade só surgem quando os homens se

---

<sup>349</sup> “Os homens de um mesmo grupo são solidários entre si – primeiramente porque têm necessidades comuns cuja satisfação reside na vida em comum; e em segundo lugar porque têm anseios e aptidões diferentes cuja satisfação efetiva-se pela troca de serviços recíprocos, relacionados exatamente ao emprego de suas aptidões. Dentro do esboço acima, conceitua-se a primeira como solidariedade ‘por semelhança’, enquanto a segunda, ‘por divisão do trabalho’” (DUGUIT, 2009, p. 40)

<sup>350</sup> “Conviver no mundo significa essencialmente ter um mundo de coisas interposto entre os que o possuem em comum”. Este mundo comum é “aquilo que adentramos ao nascer e que deixamos para trás quando morremos” (ARENDT, 2014, p. 68).

transformam em seres sociais que vivem juntos em grupos (SABINE, 1964, p. 574).

O que aglutina os homens em sociedade são os laços psicológicos ou espirituais. O agrupamento de homens produz a comunidade, como um órgão vivo, que possui personalidade moral e coletiva, logo, possui vontade – a vontade geral (SABINE, 1964, p. 576, 578).

Considerada em sua essência axiológica, a solidariedade pertence aos valores (mundo do dever ser) e se torna objetiva frente aos dados concretos da realidade social (mundo do ser) para atribuir-lhe significado e dirigir certos comportamentos humanos, que seguindo o processo histórico de construção e adaptação, podem ser apreendidos em seus possíveis conteúdos semânticos, ainda que não na sua totalidade. A manifestação concreta do valor solidariedade guarda ideia de auxílio e respeito mútuo, cooperação recíproca, sintonia de interesses, compartilhamento de reivindicações e relação harmônica e interdependente entre as partes pertencentes a um todo (CONTEPELLI, 2015, p. 47).

Com Warat (1995, p. 127) é possível entender a solidariedade como a aceitação da existência do outro, afastando-a dos conceitos de caridade e paternalismo, que são duas formas aristocráticas de tomar distância dos conflitos e impedir sua resolução. Logo, ser solidário é estar afetivamente junto.

Um feixe de luz sobre o problema advém do direito tributário. Se a Revolução Francesa, motivada por questões fiscais deu conta de impregnar o mundo de individualismo, não se poderá pela mesma linha da tributação fazer o resgate da solidariedade?

### **4.3 O resgate da solidariedade pela via da fiscalidade**

Necessário compreender o significado de solidariedade, em contraponto com a fraternidade para evitar a utilização de rótulos indevidos para a finalidade que se pretende.

Barbosa (1966), no discurso pronunciado em 1903, no Colégio Anchieta, de Friburgo, titulado Palavras à Juventude, orienta aos meninos que desconfiem do significado que se dão às palavras, sopesando-as o sentido pelo bom senso. Afirma o escritor:

Desconfiai dos rótulos, que mentem, meus amigos, e habituai-vos a contrastear a mercadoria com o critério vivo do nosso bom-senso. Pois não foi o Terror, por exemplo, quem inaugurou em política a senha da Fraternidade? A guilhotina fizera desta palavra a expressão do fratricídio, arvorado em lei do governo (BARBOSA, 1966, p. 456).

Continua Rui Barbosa a ensinar que os homens adulteraram a fraternidade que receberam como fórmula por Jesus Cristo: amai-vos uns aos outros. Mas orienta: “dilatai a fraternidade cristã, e chegareis das afeições individuais às solidariedades coletivas, da família à nação, e da nação à humanidade.” (p.457)

Nabais (2012, p. 55) ensina que a ideia de solidariedade é frequentemente reconduzida à ideia de fraternidade, uma recondução que está longe de ser exata.

Fraternidade é conceito íntimo, individualista de ordem moderna, que iluminou a Revolução Francesa. A solidariedade é conceito coletivo, vínculo de dependência mútua, que somente opera na esfera da comunidade.

Munôz (2003, p. 224) explica que a fraternidade é um vínculo entre aqueles que compartilham características comuns de um grupo. A solidariedade está acima destas identidades de grupos, respeita e reconhece a pluralidade, porque acima de tudo reconhece a semelhança humana na diversidade. Logo, a solidariedade abarca conceitualmente um povo, ou até mesmo toda humanidade, vez que é um apelo à dignidade humana.

Não se pode confundir no contexto atual a solidariedade com a fraternidade ou com a caridade, uma vez que o traço diferencial entre esses valores se situa justamente na reciprocidade. Enquanto fraternidade e caridade são realizadas não como um dever, mas sim como uma ação de caráter moral que deriva da livre e espontânea vontade, sem nenhum custo para quem se beneficia de tais atos, por sua parte, a solidariedade é compreendida como uma categoria de dever jurídico de colaboração e possui o atributo da reciprocidade como elemento característico (CONTEPELLI, 2015, p. 55).

Um Estado que obedece ao princípio da liberdade não pode ter a pretensão de melhorar, em termos morais, os homens. Assim os deveres devem ter fundamento constitucional (NABAI, 2012, p. 63). Logo, a solidariedade como direito/dever demanda positividade.

O significado do termo solidariedade denota o dever do Estado de assistência aos necessitados, o direito e o dever cívico entre os integrantes da sociedade, bem como o dever de efetivação dos direitos humanos sociais. Solidariedade se pauta na justiça social, na igualdade e na dignidade da pessoa humana (BARRETTO, 2009, p. 778).

A ideia de dever jurídico associada ao positivismo sociológico que norteou a República brasileira objetivou a solidariedade no Brasil, em detrimento do termo fraternidade que iluminou Revolução Francesa. No ordenamento brasileiro, a solidariedade é dever, não mera faculdade de ser fraterno.

Para Comte (1978, p. 85) é no equilíbrio de deveres, no exercício escrupuloso de funções sociais que se constitui um espaço de liberdade coletiva. O autor propõe a substituição da “vã e tempestuosa discussão dos direitos” por “uma fecunda e salutar apreciação dos diversos deveres essenciais, quer gerais, quer especiais”.

Em defesa da filosofia positivista, relata Comte (1978, p. 277) o diálogo entre a mulher e o sacerdote quando esta afirma: “Mais do que as outras, nossa espécie precisa de deveres para gerar sentimentos”. Ao que o sacerdote responde: “É verdade, minha filha, que o positivismo não reconhece a ninguém outro direito senão o de cumprir sempre o seu dever. Em termos mais corretos, nossa religião impõe a todos a obrigação de auxiliarem a cada um no preenchimento de sua função peculiar” (COMTE, 1978, p. 277).<sup>351</sup>

Se, de um lado, a fraternidade aparece no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 como um valor da sociedade (BRASIL, 1988)<sup>352</sup>, por outro, com natureza de dever, a solidariedade demandou

---

<sup>351</sup> “O positivismo não admite nunca senão deveres de todos para com todos; pois que seu ponto de vista sempre social não pode comportar nenhuma noção de direito, constantemente fundada na individualidade. Nós nascemos carregados de obrigações de todo gênero para com os nossos predecessores, os nossos sucessores e os nossos contemporâneos. Elas não fazem depois senão desenvolver-se ou acumular-se antes que possamos prestar qualquer serviço” (COMTE, 1978, p. 278).

<sup>352</sup> Preâmbulo: “Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte” (BRASIL, 1988).

positivação. No ordenamento brasileiro a solidariedade figura como valor, um objetivo da República, inserto no artigo 3º, inciso I e III da Carta Constitucional: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária, [...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais” (BRASIL, 1988).

Assim como a Constituição Brasileira, mas de forma ainda mais expressa, a Constituição Italiana traz a previsão da solidariedade como um dever.<sup>353</sup>

Nas atuais constituições subjaz uma concepção de homem, “segundo a qual ele não é um mero indivíduo isolado ou solitário, mas sim uma pessoa solidária em termos sociais, constituindo precisamente esta referência e vinculação sociais do indivíduo” (NABAIS, 2012, p. 31). Um sujeito livre e responsável, com direitos e deveres fundamentais.

Os valores comunitários são a função direta dos deveres fundamentais. Por traz desses valores encontram-se as pessoas e sua eminente dignidade. Portanto, a realização da dignidade passa também pela existência de deveres fundamentais (NABAIS, 2012, p. 40).

Durkheim (2007, p. 44), aponta duas formas de solidariedade: a solidariedade mecânica e a solidariedade orgânica. A solidariedade mecânica decorre do surgimento de um ser coletivo, que se subleva em relação à individualidade, chegando a absorvê-la. Esta modalidade caracteriza-se pelas similitudes sociais que derivam das crenças, valores, sentimentos e práticas. De modo que, os homens de um mesmo grupo social são solidários entre si porque têm necessidades comuns que se satisfazem na vida em comum.

Já a solidariedade orgânica, baseia-se em funções e tem por fonte a divisão social do trabalho. Nesta modalidade coexiste a consciência individual e a coletiva, pois a primeira é necessária para a construção dos vínculos. Durkheim (2007, p. 45) a compara a um corpo orgânico funcional de um animal superior, no qual cada parte tem sua função específica e o funcionamento do todo depende da eficácia de cada membro. É a divisão do trabalho que mantém, na modernidade, a coesão social, na ausência da similitude, pois os homens têm anseios e aptidões

---

<sup>353</sup> Constituição Italiana. Princípios fundamentais. Art. 2º: “A República reconhece e garante os direitos invioláveis do homem, seja como indivíduo, seja nas formações sociais em que desenvolve sua personalidade, e exige o cumprimento dos deveres inderrogáveis de solidariedade política, econômica e social” (A NOSSA CONSTITUIÇÃO, 1947, p. 290).

diferentes que são satisfeitos na troca de serviços recíprocos, relacionados ao emprego de aptidões. Revela-se a preponderância da solidariedade orgânica em relação à mecânica.<sup>354</sup>

Mas, estes modelos de solidariedade não garantem mais a manutenção dos vínculos na pós-modernidade. A solidariedade mecânica serviu aos modelos de sociedade até a Idade Média, quando os laços naturais mantinham-se fortalecidos. A solidariedade orgânica prestou-se a unir homens durante a Idade Moderna, marcada pelo individualismo e seguida pela Revolução Industrial.

Mas, agora, na pós-modernidade é preciso pensar noutras formas de solidariedade que garantam a continuidade da essência da humanidade. Pasold (1984, p. 70) ao descrever a função social do Estado contemporâneo afirma que este “supõe e requer a mobilização solidária de todas as parcelas da Sociedade, em regime de cooperação social”, com vistas a realizar a justiça social.

A cooperação social significa benefício mútuo e implica em dois elementos: a) o razoável: os termos equitativos de cooperação, que articulam a ideia de reciprocidade e de mutualidade, ou seja, todos os que cooperam devem beneficiar-se, ou compartilhar encargos comuns, de alguma forma que seja apropriada; b) o racional: aquilo que os participantes consideram ser seu benefício racional. Estes dois elementos são decorrência das duas capacidades morais da pessoa: a capacidade de ter um senso de justiça e a capacidade de ter uma concepção do bem (RAWLS, 2000, p. 355).

Duguit (1901, p. 18) afirma que a solidariedade é uma norma de direito objetivo. A solidariedade social é um fato imperativo que determina a conduta do homem social. Ela existe antes do ordenamento jurídico. Este estado de consciência da solidariedade social é a essência do direito. Para Duguit (apud FARIAS, 1998, p. 228, 230) não existe vida possível fora da solidariedade. A solidariedade social é o fim do Direito e do Estado.

O mesmo autor (2009) defende que o objetivo do direito é respeitar a autonomia individual na medida de ser esta um meio para a vida social. O homem sozinho não é em si uma realidade, não existe como homem concreto. O doutrinador acusa o erro da interpretação

---

<sup>354</sup> “Cada órgão, com efeito, tem sua fisionomia especial, sua autonomia e, por conseguinte, a unidade do órgão é tanto maior quanto mais acentuada for a individualidade das partes” (DURKHEIM, 2007, p. 47).

abstrata do homem do século XVIII<sup>355</sup>. E, afirma que o homem é um elemento da vida nacional que deve agir para garantir a manutenção e o desenvolvimento da sociedade. Aponta estar aí o grande fato de solidariedade e interdependência social (DUGUIT, 1927, p. 84).

Para Duguit (1912, p. 20) o indivíduo possui um dever a cumprir na sociedade – tem uma função social. Todo indivíduo deve preencher seu papel no sistema de solidariedade social, pois disso depende o desenvolvimento humano individual e de toda sociedade. Ao mesmo tempo o homem deve desenvolver da melhor forma possível sua individualidade física, intelectual e moral, para executar tão bem quanto possível sua função social.<sup>356</sup>

A noção de dever social é uma proposição crítica à teoria dos direitos subjetivos (FARIAS, 1998, p. 232). Duguit (1901, p. 13) opõe-se ao subjetivismo ao afirmar que o modelo individualista serviu até o início do século XIX para regular relações contratualistas, mas que o século XX demandava uma nova referência que se adeque às práticas sociais. O homem moderno vê a lei como um produto social. E, assim, o jurista francês propunha a substituição do individualismo pela criação de um direito social.

Ensina Contipelli (2015, p. 49-50) que na pós-modernidade (marcada a partir de 1970) o valor de solidariedade alcança uma configuração semântica mais precisa e é reconhecido com status definitivo de dever e princípio jurídico, para alcançar com efetividade e maior amplitude possível os comportamentos humanos tutelados pelo direito positivo. Entende o autor que a solidariedade deriva de uma necessidade racional, inerente ao espírito humano, que constrói e organiza politicamente a sociedade em que vive para maximizar suas potencialidades e ações, por meio de uma mútua cooperação intersubjetiva, na qual cada indivíduo passa a ter direitos e deveres não só morais, mas também jurídicos e exigíveis para com seus semelhantes, definidos como direcionamento coercitivo de condutas, que se

---

<sup>355</sup> “O homem natural, isolado, que nasce livre e independente de outros homens, e com direitos constituídos por essa mesma liberdade e essa mesma independência, constitui uma abstração desvinculada da realidade. O ser humano nasce integrando uma coletividade; vive sempre em sociedade e assim considerando só poder viver em sociedade” (DUGUIT, 2009, p. 29).

<sup>356</sup> “E sendo todo indivíduo obrigado pelo direito objetivo a cooperar na solidariedade social, resulta que ele tem o ‘direito’ de praticar todos aqueles atos com os quais coopera na solidariedade social, refutando, por outro lado, qualquer obstáculo à realização do papel social que lhe cabe” (DUGUIT, 2009, p. 47).

encontram orientadas para a consecução do projeto de bem comum (CONTEPELLI, 2015, p. 51).

A solidariedade está inserida na categoria de valores fundamentais com o objetivo de proteger a dimensão social da natureza humana e criar um ambiente adequado para o mútuo reconhecimento. Assim, cada membro da sociedade dá a seu semelhante o valor que atribui a si mesmo, sensibilizando-se a produzir as condições recíprocas de existência moral e material, dignas e satisfatórias a todos (CONTEPELLI, 2015, p. 53).

Farias (1998, p. 186) conceitua direito de solidariedade como

Uma prática alimentada pela sua própria complexidade social, que exige uma sociedade aberta, flexível e pluralista. Uma sociedade baseada cada vez mais na autonomização da sociedade civil, dos grupos sociais e também dos indivíduos.

Unger (2001, p. 419), ao reportar-se ao projeto radical da democracia forte, aponta o despertar da solidariedade pelas qualidades do amor: a conquista de uma vulnerabilidade mútua; a aceitação imaginativa de outros indivíduos que rompe a superfície das imagens, papéis e posições estereotipados; e a atenuação do conflito entre a necessidade dos outros e medo individual da ameaça que os outros representam.

No plano político a solidariedade, ao aconchegar todos os corolários da dignidade da pessoa humana, dá origem a uma democracia plural e deliberativa, demandando um novo modelo de Estado (DI LORENZO, 2010, p. 153). E ao Estado cabe promover e incentivar o protagonismo social da sociedade civil para execução do bem comum.

O que se espera na atualidade é a participação da sociedade nas políticas públicas de desenvolvimento e inclusão social, ou seja, os cidadãos não podem ser mais meros espectadores da vontade e das ações estatais.<sup>357</sup>

---

<sup>357</sup> “existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de implementar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos



Nesta senda, Etzioni (2001, p. 15) defende a Terceira Via, ou seja, uma boa sociedade, aquela em que as pessoas se tratam mutuamente como um fim em si mesmas, e não como meros instrumentos; como pessoas em sua totalidade e não como fragmentos; como membro da comunidade, unidos por laços de afeto e compromisso mútuo, não apenas como empregados, comerciantes, consumidores, e inclusos, como cidadãos. Cidadãos iguais. Aí a igualdade ressurgue, como princípio que rege a esfera de poder e da justiça social. Igualdade que não mais se refere apenas à igualdade de todos diante da lei, ao sufrágio universal, a igualdade das liberdades públicas, mas também a *igualdade dos meios* (reivindicação de igualdade de chances, explosão de novos direitos sociais) e até mesmo à *igualdade de resultados*<sup>358</sup> (exames especiais para minorias a fim de remediar a disparidade dos resultados, demanda de uma participação igual de todos nas decisões concernentes ao funcionamento de hospitais, universidades, jornais, rádios comunitárias – “*é a era da democracia participativa*”) (LIPOVETSKY, 2005, p. 65). O que demonstra um Estado em unidade, que age para todos e com todos.

O homem moderno vive em formas artificiais de existência a depender de cuidados e garantias, oferecidas pelo Estado social (FORSTHOFF, 1975, p. 270). Não lhe bastam simplesmente a liberdade e o distanciamento do Estado. O originário Estado de Direito que prima pela legalidade e liberdade, cede passo ao Estado social que promove a procura existencial, atuando como Estado prestador no preenchimento deste espaço de necessidades.

Emana da noção de Estado prestador a possibilidade de construção de uma nova forma de solidariedade, vinculada à escolha dos destinos da arrecadação tributária.

Na pós-modernidade existem demandas que o homem não consegue realizar no seu espectro de individualidade, por mais esforços que empreenda, dependerá do agir estatal. A conservação de rodovias é

---

dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o Orçamento Participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e Orçamento Participativo seriam os equivalentes políticos da eficiência.” (SOUZA, 2006, p.36)

<sup>358</sup> Bobbio (1997, p. 32) avança ao cogitar como meio de assegurar a justiça social a igualdade de resultados mínimos. Afirmar que o Estado não pode se restringir a garantir iguais oportunidades, é necessário “colocar indivíduos desiguais por nascimento nas mesmas condições de partida e este resultado é alcançado quando se garante a cada um segundo as suas necessidades básicas, independente da capacidade de cada pessoa”.

um exemplo. Uma sociedade democrática bem-ordenada será a “união social de uniões sociais e poderá ser para cada cidadão um bem de alcance muito maior do que o bem específico de indivíduos, quando estes são deixados à mercê de seus próprios recursos” (RAWLS, 2000, p. 376).

Demandar individualmente por serviços desta natureza tem pouca possibilidade de êxito, a depender sempre do poder político e econômico do cidadão demandante.

Ademais, frente aos escassos recursos públicos que implicam escolhas trágicas deverá haver um elenco prioritário de ações e obras a serem exigidas do Estado.

Na realização destes serviços os cidadãos têm interesse comum. Vê-se nascer neste espaço de atuação do Estado em prol do coletivo um vínculo de solidariedade.

Mas, é necessário que esta solidariedade transmute-se do campo do interesse para o campo do jurídico, na noção de dever de solidariedade. Não basta um sentimento cívico, eleger o destino da arrecadação tributária carece de regulamentação estatal para gerar a responsabilidade decorrente do dever de solidariedade.

Esta nova solidariedade, que aqui se denominará *existencial*, será o local do encontro na sociedade individualista. Vinculará os homens ao espaço coletivo por aquilo que não conseguem realizar no espaço privado e já não confiam vê-lo realizado apenas pelo Poder público representativo. Rawls (2000, p. 252) ensina que “sempre que houver um fim último compartilhado, um fim que requer a cooperação de muitos para ser atingido, o bem obtido é social”.

O cimento desta solidariedade será o imposto, tema que sempre interessou a sociedade e já motivou Revoluções. A condição de contribuinte, num Estado de natureza fiscal qualifica a maioria dos cidadãos. E, assim, possível agrupar os cidadãos sob o adjetivo de contribuintes.

Este *status* de contribuinte somente agrega menor número de pessoas que o *status* de consumidor, que foi capaz de unir pessoas em torno de desejos de pertencimento, pela inclusão decorrente da aparência.

Sentir-se partícipe de um grupo – daqueles que sustentam o Estado e definem sua atuação – terá a força de despertar no contribuinte o interesse pelo coletivo, realizando-se nele como sujeito ativo do acontecer social. E, como o homem pós-moderno depende de um Estado prestador, interessa-lhe escolher o que este deve prestar-lhe.

#### **4.4 A conquista do coletivo: a comunidade como agente decisório do destino de percentuais da arrecadação dos impostos e a vinculação da receita tributária às decisões das esferas locais de poder**

A escolha dos destinos da arrecadação tributária pressupõe um agente decisório e mecanismos de efetividade da decisão. Busca-se aqui indicar meios para que a solidariedade seja possível na esfera de um dever.

Atualmente, os destinos da arrecadação tributária são definidos no espaço público do poder constituído (o orçamento é de iniciativa do Poder executivo e votado pelo Poder legislativo).

Ocorre que, este modelo não consegue responder à complexidade da sociedade contemporânea com os mesmos instrumentos que utiliza desde a era moderna. O esvaziamento da capacidade do Estado em dar respostas às demandas sociais e o enfraquecimento da via de representação política, abre espaço para o nascimento de uma cidadania que surge com a “participação democrática dos diversos setores da sociedade na tomada de decisões e na solução dos problemas, pela descentralização das competências, recursos e riquezas e pela criação de mecanismos de controle sobre o Estado” (WOLKMER, 2015, p. 298).

Vale lembrar o conselho de Barbosa (1891, p. 453) para um agir preventivo:

Não basta julgar a administração, denunciar o excesso cometido, colher a exorbitancia, ou a prevaricação, para as punir. Circumscripção a estes limites, essa função tutelar do dinheiro publico será muitas vezes inutil, por omissa, tardia, ou impotente.

Necessário pensar alternativas que garantam a canalização da receita tributária ao destino correto: o bem comum. A proposta é deslocar o centro da decisão, do poder representado para a participação direta, colocando o contribuinte na condição de agente decisório dos destinos da arrecadação tributária.<sup>359</sup>

---

<sup>359</sup> “O governo por intermédio de representantes não mais é considerado suficiente para caracterizar a democracia ‘possível’ na contemporaneidade. Procura-se completá-la por uma participação direta do povo nas decisões, por meio de plebiscito, referendo, iniciativa legislativa popular, orçamento participativo, audiências públicas, etc.” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 304).

Esta guinada é indicada como meio de construção de uma forma de solidariedade. Para que isso seja possível é pressuposto a compreensão de que o homem somente preserva sua identidade humana plena quando pertence ao coletivo.

Segundo Tocqueville (1989, p. 107), a liberdade política tem o poder de criar entre os cidadãos as relações necessárias e os laços mútuos de dependência.

Para sentir-se parte do meio onde vive é imprescindível ao sujeito o gozo de algumas liberdades, de primados de igualdade e de vínculos de solidariedade.

A liberdade e a igualdade já arvoraram *status* de categoria política. Lembra Tôrres (1958, p. 330) que “se a humanidade vale alguma coisa, a liberdade é a sua condição suprema, o sinal distintivo de sua racionalidade”. E, quanto à igualdade, melhor lição vem de Ataliba (1985, p. 133) quando eleva esta à condição de *magno princípio republicano*, pois não se espera que os cidadãos que se reúnem em república, estabelecem um Estado e outorgam para si uma Constituição tolerem ou permitam a violação da igualdade, que foi condição básica para o estabelecimento do regime.

Mas a liberdade e a igualdade somente são reais com a solidariedade. A liberdade está no eu (ser livre), a igualdade está para com o outro (igual a) e a solidariedade está no coletivo (solidário para com o interesse comum).

Desde os tempos remotos, defende-se que a liberdade “só pode existir verdadeiramente onde o povo exerce a soberania” (CÍCERO, 2016, p. 15). Logo, a liberdade é um exercício, no qual há a “possibilidade real de desenvolvimento da personalidade do indivíduo em sociedade” (NABAIS, 2012, p. 575).

Ser livre é poder fazer escolhas. A eleição de prioridades de investimento público pelo coletivo possibilita inúmeras e variadas manifestações decorrentes das individualidades que enriquecem a vida em sociedade.<sup>360</sup>

Para Pasold (1984, p. 38) a liberdade tem como pressuposto interno a possibilidade de exercício das potências da sensibilidade e da

---

<sup>360</sup> “O individualismo, se puder ser purgado de seus defeitos e abusos, é a melhor salvaguarda da liberdade pessoal, no sentido de que amplia mais do que qualquer outro sistema o campo do exercício das escolhas pessoais. É também a melhor salvaguarda da variedade da vida, que desabrocha justamente desse extenso campo de escolhas pessoais, e cuja perda é a mais sensível de todas as que acarreta o Estado homogêneo ou totalitário” (KEYNES, 1982, p. 289).

racionalidade e como pressuposto externo a possibilidade do exercício da acessibilidade frente às alternativas existentes. É assim, uma condição exercida frente a alternativas.

Para que as escolhas aconteçam são necessárias oportunidades reais. Na esfera do coletivo, os espaços locais de tomada de decisão, devidamente constituídos, são pressupostos para a validade e eficácia da escolha.

Na sociedade pós-moderna faltam espaços de encontro que permitam o exercício da escolha coletiva.

Existem alguns espaços públicos, que podem classificar-se em duas categorias: bens comuns, como praças, parques; e espaços de consumo. Em ambos, considerados como “espaços urbanos públicos-mas-não-civis”, não há estímulo à interação e, apesar do ajuntamento de pessoas em grande número nesses locais, elas não estão congregadas. Nos “templos de consumo” as pessoas têm um sentimento de pertencimento, “a impressão de fazer parte de uma comunidade”, com a vantagem de que é desnecessário fazer concessões, e não precisa esforçar-se pela empatia (BAUMAN, 2001, p. 114). É um pertencer sem ônus, sem responsabilidade. Um falso sentimento de igualdade, pela condição de consumidor.

Há também espaços nominados como “não-lugares”, como aeroportos e transporte público, nos quais as pessoas simplesmente passam, muitas vezes desapercebidas. São não-lugares porque não implicam permanecer, não demandam laços, nem conhecidos (BAUMAN, 2001, p. 121).

Somada a individualidade, a ausência de espaços de interação, produz a incapacidade de enfrentar a pluralidade dos seres humanos e ambivalência dos múltiplos discursos. As comunidades e amigos virtuais permitem o bloqueio da intervenção comunicativa a qualquer momento, sempre que não mais interesse ao interlocutor. Assim, sem nenhuma responsabilidade basta sair do grupo, no meio do debate.

Conclui Bauman (2001, p. 127) que há uma

patologia no espaço público que resulta numa patologia da política: o esvaziamento e a decadência da arte do diálogo e da negociação, e a substituição do engajamento e mútuo comprometimento pelas técnicas do desvio e da evasão.

Todavia, em decorrência da essência humana coletiva, o homem

procura um espaço de pertencimento, pois a individualidade lhe fez solitário e não é possível viver “como homem” sem vínculos. Algumas alternativas apresentam-se como possibilidades de pertencimento a comunidades, como os grupos de *whatsapp* (comunidades virtuais) ou condomínios fechados (comunidades dos iguais).

Mas, este agrupamento tende a fechar-se entre os iguais (BAUMAN, 2001, p. 195)<sup>361</sup>, nos espaços que não são públicos. De modo que, este espírito de comunidade distancia-se da noção de coletividade, onde todos cabem com as diferenças que possuem. Na lição de Bauman (2001, p. 49-50), “é preciso repovoar o espaço público que se esvazia rapidamente devido à deserção de ambos os lados: a retirada do ‘cidadão interessado’ e a fuga do poder real”. Espaço que deixou de ser o lugar do “encontro e do diálogo”.

E é na individualidade respeitada e compartilhada, do diferente entre os iguais que reside a riqueza capaz de impulsionar a evolução humana. E a tomada de decisões locais, respeitadas as peculiaridades da comunidade, os anseios de seus membros, terá o condão de resgatar também o amor cívico responsável (BAUMAN, 2001, p. 199).<sup>362</sup>

Bauman (2001, p. 108) afirma que “a comunidade é, hoje, a última relíquia das utopias da boa sociedade de outrora; é o que sobra dos sonhos de uma vida melhor, compartilhada com vizinhos melhores, todos seguindo melhores regras de convívio”.

Logo, é a comunidade o local da decisão do destino da

---

<sup>361</sup> “Em termos sociológicos, o comunitarismo é uma reação esperável à acelerada ‘liquefação’ da vida moderna, uma reação antes e acima de tudo ao aspecto da vida sentido como a mais aborrecida e incômoda entre suas numerosas consequências penosas – o crescente desequilíbrio entre a liberdade e as garantias individuais”. A perda da segurança gerada pela modernidade liquefeita impõe incertezas quanto aos infortúnios da vida moderna. A comunidade ideal “oferece tudo de que se pode precisar para levar uma vida significativa e compensadora” (BAUMAN, 2001, p. 197).

<sup>362</sup> Ensina Baumann (2001, p. 204): Na modernidade o Estado-nação foi a marca do triunfo do comunitarismo. Todavia, o Estado-nação consolida-se pela negação dos “paroquialismos” e pela imposição do padrão nacional. Frente à homogeneidade e a igualdade abstratas perdem-se neste contexto as peculiaridades locais, tão ricas em sua diversidade. Mas, no nacionalismo o pertencimento é um destino e não uma questão de escolha, trata-se de uma questão territorial. Na modernidade fluida, o modelo republicano de unidade, poderá gerar o comunitarismo. Esta unidade é resultado da negociação e reconciliação e apresenta-se como resultado da “realização conjunta de agentes engajados na busca da auto-identificação. Não é a supressão ou sufocamento das diferenças.

arrecadação tributária. É nela, próximo de casa e entre os iguais que o cidadão fluirá como partícipe responsável pelos destinos da coisa pública e criará deveres de solidariedade.

Na visão de Sen (2000, p. 31), a liberdade envolve tanto os processos que permitem a liberdade de ações e decisões como as oportunidades reais que as pessoas têm, dadas as suas circunstâncias pessoais e sociais. A privação da liberdade pode surgir em razão de processos inadequados (como a violação do direito ao voto ou de outros direitos políticos e civis), ou de oportunidades inadequadas que algumas pessoas têm para realizar o mínimo do que gostariam (incluindo a ausência de oportunidades elementares como a capacidade de escapar de morte prematura, morbidez evitável ou fome involuntária). A liberdade *substantiva* atua como terreno de expansão de capacidades.

É no exercício da liberdade que o sujeito se qualifica: “optando por isso ou por aquilo, opto de cada vez indirectamente por mim próprio, e na opção me edifico” (MOUNIER, 1964, p. 113). A liberdade é, assim, fonte viva do ser (MOUNIER, 1964, p. 123).

No campo do concreto, a liberdade é expressa no poder de opção. O homem livre está empoderado para escolher. Considerando que cada ser é único, há uma riqueza na multiplicidade das escolhas.<sup>363</sup> Ou seja, a liberdade em essência é rica em possibilidades e emancipadora, condição reconhecida pelos antigos, a ponto de Péricles, ter afirmado na Oração fúnebre, que a “felicidade é a liberdade” (TUCÍDIDES, 2001, P. 113).

A liberdade do homem é a liberdade *de uma pessoa, desta pessoa*, assim constituída e situada em si própria, no mundo e perante os valores.<sup>364</sup> Todavia, não corresponde a uma “emancipação absoluta e anárquica, mas uma liberdade acompanhada da correspondente responsabilidade social ou comunitária” (NABAIS, 2012, p. 62).

Nabais (2012, p. 16) explica que no desenvolvimento da ideia de Estado de direito deu-se prioridade à liberdade (individual) sobre a

---

<sup>363</sup> Mounier (1964, p. 16-19), na defesa do personalismo como uma filosofia que concebe o homem como pessoa, ensina: “A pessoa não é o mais maravilhoso objecto do mundo, objecto que conhecêssemos de fora, como todos os outros. Antes é exatamente aquilo que em cada homem não é passível de ser tratado como objeto. É a única realidade que conhecemos e que, simultaneamente, construímos de dentro”.

<sup>364</sup> As liberdades de ontem são abaladas pelas liberdades de amanhã. As liberdades da nobreza foram abaladas pelas da burguesia. As liberdades da burguesia estão ameaçadas pelas liberdades populares (MOUNIER, 1964, p. 117).

responsabilidade (comunitária). A liberdade se firmou em posições jurídicas ativas dos particulares enquanto a responsabilidade (deveres) ficou dissolvida no âmbito residual do conceito de supremacia do Estado.

A ideia de liberdade responsável é um caminho a ser trilhado, onde se cruzará a opção de escolher com a responsabilidade da escolha.

Quem escolherá os destinos da arrecadação tributária? A resposta é dada pelo princípio da igualdade, que é categorizado. Já ensinava Ruy Barbosa (1966, p. 418), na Oração aos moços: “A regra da igualdade não consiste senão em aquinhoar desigualmente os desiguais, na medida em que se desigalam”. A igualdade é então um “princípio de tratamento, de acordo com o qual os seres de uma mesma categoria essencial devem ser tratados da mesma maneira e modo” (PERELMANN, 1980, p. 28).

Os contribuintes unidos em comunidade constituem um grupo responsável pelo custeio do Estado fiscal. Pertence a este grupo o direito de decidir e o dever de responsabilizar-se.

Onde será feita esta escolha? Nos espaços locais de poder. A sociedade é desafiada a um ativismo<sup>365</sup> capaz de gerar pertencimento e responsabilidade, norteados pela implementação da solidariedade. Pois, a cidadania<sup>366</sup> é, na lição de Arendt (1981), “um direito a ter direitos” – um construído na convivência coletiva que requer o acesso ao espaço público.

Para definir espaços locais de poder é necessário compreender o conceito de poder. Para Arendt (2015, p. 123) o poder “corresponde à capacidade humana não somente de agir, mas de agir em comum acordo”. “O poder brota onde quer que as pessoas se unam e atuem em comum acordo”. O poder assim pertence a um grupo e existe somente enquanto o grupo se conserva unido (ARENDT, 2015, p. 128). Na Constituição brasileira há previsão expressa de que “todo poder emana do povo” (art. 1º, § único).

O Estado moderno procurou desmontar todos os centros de poder anteriormente existentes (papado, império, poderes feudais e comunais)

---

<sup>365</sup> Pois, segundo Arendt (1989, p. 527), o isolamento destrói o poder e a capacidade de agir. O isolamento é aquele impasse no qual os homens se veem quando a esfera política de suas vidas, onde agem em conjunto na realização de um interesse comum, é destruída.

<sup>366</sup> Para Demo (2002, p. 256), a cidadania popular representa a ideia de hierarquia reversa (de baixo para cima), e pode representar uma forma de controle democrático que “dignifica qualquer sociedade mais igualitária.



e polarizar em si todo o poder político. Por outro lado, o Estado liberal centrou seu interlocutor no proprietário individual. Assim decorreram séculos de estatismo, liberalismo e proprietarismo (NABAIS, 2010b, p. 168).

Na construção de espaços locais de poder, necessário retomar o conceito de urbe como “a super-casa, a superação da casa ou ninho infra-humano, a criação de uma entidade mais abstrata e mais alta que o *oikos* familiar. É a república, a *politeia*, que não se compõe de homens e mulheres; mas de cidadãos” (GASSET, 2003, p. 71). O lugar do pertencimento, do encontro. O espaço local precisa ser um lugar do fazer: “Antes que nada é o Estado projeto de um fazer e programa de colaboração. Chama-se às pessoas para que juntas façam algo” (GASSET, 2003, p. 75).

Antagônico à ideia de global, o espírito localista precisa ser valorizado na riqueza de suas peculiaridades. É o município o espaço da verdadeira democracia direta (TÓRRES, 1958, p. 363). Aconselha Tocqueville (1998, p. 109): “os que temem a licença e os que temem o poder absoluto devem, pois, desejar igualmente o desenvolvimento gradual das liberdades provinciais”.

O distanciamento do Estado representativo enfraquece a cidadania. Nos municípios<sup>367</sup>, os espaços decisórios serão o cenário da cidadania ativa.<sup>368</sup>

Furtado (1968, p. 120-127) defende a necessidade de planejamento para modificação das estruturas de poder e redefinição das funções do Estado, com vistas a atender as demandas sociais e produzir desenvolvimento. O autor indica o próprio Estado como órgão de que dispõe a coletividade para atuar politicamente, modificando-o. Apesar de indicar uma via de modificação pela atuação da iniciativa privada,

---

<sup>367</sup> Conforme magistério de Ataliba (2007, p. 18) é no Município que se realiza, com notável extensão, o ideal republicano da representatividade política, com singular grau de intensidade. Aí, a liberdade de informação, a eficácia da fiscalização sobre o governo, o amplo debate das decisões políticas, o controle próximo dos mandatários pelos eleitores dão eficácia plena a todas as exigências do princípio republicano representativo.

<sup>368</sup> Os processos de democratização partilham uma percepção da possibilidade de inovação “entendida como a participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local”. (SANTOS, 2005, p. 59)

adjetivada de eficiente, as ideias de Furtado podem ser relidas pelas lentes de Rousseau, quando indica a possibilidade da vontade coletiva alterar o Estado, e na sequência o Estado dar início ao processo de transformação da própria sociedade.

A ideia é a adoção de espaços menores<sup>369</sup>, como *locus* de decisão. Por exemplo, conselhos comunitários e associações de bairro. Os espaços comunitários refletem melhor as necessidades locais e congregam os maiores conhecedores das necessidades primeiras da comunidade. Ninguém melhor que uma mãe para identificar a falta de espaço de lazer em seu bairro e reclamar por melhor atendimento no posto de saúde.

Um exemplo de localismo foi dado pelo Estado de Minas Gerais ainda no século passado, quando levou o federalismo às portas das casas. Estabeleceu (Lei n. 02 de 14 de setembro de 1892) os Distritos como base da organização administrativa do Estado de Minas Gerais. (conforme capítulo I). Os distritos poderiam ser formados a partir de mil habitantes e possuíam atribuições e rendas próprias, pessoa jurídica e serviços de sua competência. Esta mesma Lei criou a assembleia municipal destinada a aprovar as contas das municipalidades. A assembleia era formada de todos os vereadores (do município), dos membros dos conselhos distritais (em número de três), e mais de contribuintes, “pela ordem de colocação como tais, até perfazer o número de vereadores e conselheiros” (TÔRRES, 1958, p. 192-194).

Lembra Arendt (2015, p. 199) que o sistema de conselho apareceu e reapareceu na história repetidas vezes<sup>370</sup>, como resultado espontâneo que parece brotar da própria experiência da ação política. Os conselhos se orientam por um princípio de organização que “começa de baixo, continua para cima e afinal leva a um parlamento”.

Os conselhos dizem: queremos participar, queremos debater, queremos que nossas vozes sejam ouvidas em público, e queremos ter uma possibilidade de determinar o curso político do

---

<sup>369</sup> Rousseau (1995, p. 573), no romance que leva o nome do personagem principal, exorta Emílio a viver em cidades pequenas, pois atribui os vícios de uma sociedade ao fato de ser demasiado numerosa.

<sup>370</sup> “Organização espontânea de sistemas de conselho ocorreu em todas as revoluções; na Revolução Francesa, com Jefferson na Revolução Americana, na Comuna de Paris, nas revoluções russas, no despertar das revoluções na Alemanha e Áustria, no fim da Primeira Guerra Mundial e finalmente na Revolução Húngara” (ARENDR, 2015, p. 199).

nosso país. Já que o país é grande demais para que todos nós nos unamos para determinar nosso destino, precisamos de um certo número de espaços públicos dentro dele. As cabines em que depositamos as cédulas são, sem sombra de dúvida, muito pequenas, pois só têm lugar para um. Os partidos são completamente impróprios; lá somos, quase todos nós, nada mais que o eleitorado manipulado. Mas se apenas dez de nós estivermos sentados em volta de uma mesa, cada um expressando sua opinião, cada um ouvindo a opinião dos outros, então uma formação racional de opinião pode ter lugar através da troca de opiniões. Lá também ficará claro qual de nós é o melhor indicado para representar nossos pontos de vista diante o conselho mais alto seguinte, onde nossos pontos de vista serão esclarecidos pelas influências de outros pontos de vista, revisados, ou seus erros demonstrados (ARENDT, 2015, p. 200).

No espaço local, entre iguais e de forma livre, uma nova solidariedade encontrará possibilidades de consolidação. A troca pelo processo comunicativo é imprescindível para o amadurecimento da identidade humana. O homem expressa existência pela comunicação.

A vivência do homem em sociedade só tem significância no processo comunicativo. O homem singular perde sua identidade humana. Arendt (2014, p. 5) sustenta que “tudo o que os homens fazem, sabem ou experimentam só tem sentido na medida em que se possa falar sobre”. É imprescindível para o pertencimento que existam locais coletivos de fala sobre o bem comum para fortalecimento dos vínculos sociais. As pessoas precisam estar juntas, para falar sobre o interesse público, pois “em toda a parte em que as pessoas estão juntas, seja qual for o seu status, formam-se interesses públicos” (ARENDT, 1993, p. 142).

Atualmente, restou um pequeno grupo de privilegiados que ainda experimentam a ação, como “experiência genuína do mundo e do amor ao mundo” (ARENDT, 2014, p. 403). Este grupo precisa ampliar-se para a coletividade, dando-se voz às pessoas.

Explica Arendt (1993) que a palavra *persona* significava, originariamente, uma máscara usada pelo ator para encenar um papel. Nela havia uma abertura, na altura da boca, para a saída da voz. É do

verbo *soar por* – sair a voz pela máscara – que nasce o substantivo *persona*, máscara. Os romanos passam a usar a palavra metaforicamente para indicar o sujeito que tinha direitos civis, ou seja, o direito de usar a máscara no palco do espaço público.<sup>371</sup>

O que liga o coração de certos homens à liberdade é a sua própria atração, “é o prazer de poder falar, agir, respirar sem constrangimento sob o único governo de Deus e de suas leis” (TOCQUEVILLE, 1989, p. 160).

O espectro de possibilidades de inovação e visão de mundo multiplica-se tantas vezes quantos forem os falantes. E cada qual se qualifica a partir do falar do outro. Isso é da essência humana uma individualidade cozida na multiplicidade para chegar ao ponto da sublevação.

Infelizmente, muito tempo de estagnação se viveu pela estatização da vida, pelo fato de atribuir-se ao Estado a resolução de tudo, restando um homem-massa, sem espontaneidade social e possibilidade de germinar o novo. Se continuar assim, “a sociedade terá de viver para o Estado; o homem, para a máquina do Governo” (GASSET, 2003, p. 58).

Exemplo da atuação da comunidade é vivido em Portugal, onde a administração da propriedade coletiva (baldios)<sup>372</sup> cabe aos órgãos sociais das comunidades locais. Estes bens comunitários são de titularidade de comunidades cívicas, compostas de compartes – moradores das freguesias que segundo usos e costumes têm direito ao uso e fruição do baldio como meio de produção comunitária.

O processo de construção desse coletivo democrático é uma luta constante pela própria dignidade e pela do outro (WARAT, 1995, p. 128). Não se consegue dignidade sem solidariedade. Logo, o dever de

---

<sup>371</sup> “A máscara romana corresponde com grande precisão ao nosso modo de aparecer em sociedade, onde não somos cidadãos, igualados pelo espaço público estabelecido e reservado para a fala e os atos políticos, mas onde somos aceitos como indivíduos em nosso direito, e, no entanto, de modo algum como seres humanos enquanto tais” (ARENDT, 1993, p. 176)

<sup>372</sup> “Constituindo-se estes um *tertium genus*, afastado tanto da propriedade privada como do domínio público, o seu traço típico reside na sua reserva às respectivas comunidades cívicas com objetivo de cumprirem a sua função – a utilização colectiva pelos membros das comunidades cívicas no presente e no futuro”. Os terrenos baldios são utilizados tradicionalmente para recolha de lenha, pastagens coletivas, etc., mas também em carácter empresarial, traduzido na exploração florestal, no fomento de espaços verdes, no turismo, etc. (NABAIS, 2010b, p. 190).

solidariedade é um dever para com a democracia. Somente a prática cotidiana, exercida diretamente e em proporções reduzidas dará aos cidadãos maturidade para avançar em campos mais extensos do território democrático.

Visualiza-se pelas lentes de uma participação direta e ordinária em conselhos comunitários locais da emergência da nova solidariedade.

O problema que se põe na sequência é como manter os cidadãos partícipes dos espaços locais e responsáveis pelas decisões neles tomadas. Ora, quando o homem não visualiza interesses/vantagens ele facilmente se desagrega do grupo social.

A solução que aqui se apresenta é ter na vinculação de percentuais da receita dos impostos às escolhas das esferas locais de poder (conselhos) a garantia do realizar público e, conseqüentemente, a manutenção do interesse do cidadão em participar das decisões que interferirão diretamente na sua existência e sobre as quais ele não possui gestão individual.

O cimento desta nova solidariedade num Estado fiscal é o imposto.<sup>373</sup>

A receita tributária não é um bem público estatal<sup>374</sup>. No conceito dado por Baleeiro (1992, p. 116) a receita pública: “é a entrada que, integrando-se no patrimônio sem quaisquer reservas, condições ou correspondência no passivo, vem acrescer o seu vulto, como elemento novo e positivo”. A receita é, portanto, patrimônio público – coisa pública que pertence ao povo.

Toma-se aqui o olhar de Pilati (2013b, p. 138-140) sob o direito romano para qualificar a receita pública como um bem da coletividade e verificar a possibilidade de vinculação de receita tributária às decisões locais da comunidade.

Em sendo patrimônio público, é possível classificar a receita

---

<sup>373</sup> “O engenho tecnológico do homem empregou-se inteiramente na multiplicação dos bens, esquecido de que o Nazareno não só multiplicou os pães, mas também os distribuiu entre as atônitas testemunhas do milagre, talvez as mesmas que viriam a assistir a resposta afirmativa à indagação insidiosa sobre o tributo devido a César” (BALEIRO, 2010, p. 1.376)

<sup>374</sup> “Art. 99. São bens públicos: I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças; II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias; III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades” (BRASIL, 2002).

tributária como um bem social coletivo que, por seu enquadramento, precisa ser discutido nas ágoras participativas, local onde a sociedade é soberana. Um exemplo a ser observado vem da Antiguidade, pois na cidade romana (*municipium*) os bens coletivos pertenciam aos munícipes, que faziam a gestão daqueles por instituições de democracia direta, na condição de “condomínios de mão comum” (PILATI, 2013b, p. 101).

O povo – dono da coisa pública – é, por direito seu gestor.

Sieyès (2001, p. XXXIX), um dos idealizadores da Revolução Francesa, revolucionário à sua época, propôs a elegibilidade censitária, defendendo o direito de votar e ser votado, no sistema representativo político, apenas àqueles que tivessem determinada renda ou contribuíssem com determinados valores em tributos.

Atualmente, no Brasil, pela forma de tributação altamente concentrada no consumo, pode-se afirmar que, mesmo na condição de contribuinte indireto, todos os brasileiros tributam. E, nesta condição de custeadores do Estado têm o direito de decidir quanto ao destino da arrecadação tributária.

No atual modelo, há um distanciamento entre a arrecadação tributária e a definição do destino da receita, que precisa ser repensado<sup>375</sup>. Com a iniciativa do orçamento centralizada nas mãos do Poder Executivo, o contribuinte – condômino do patrimônio coletivo que é a arrecadação tributária, não consegue condicionar o agir do administrador à vontade da coletividade. O único ato participativo do contribuinte é o momento da escolha do gestor, pelo voto, mas, como alerta Bonavides (2001, p. 203), na democracia representativa este pode ser apenas a legitimação da vontade dos que estão no poder.

Acredita-se que, com a maturação do processo descentralizado, a fiscalização próxima e a participação democrática nas esferas locais potencializariam a aplicação da receita tributária.

Num cenário francês, Lipovetsky (2005) afirma que há uma significativa tendência das democracias a fazer o jogo da descentralização.<sup>376</sup>

---

<sup>375</sup> Encurtar o caminho da aplicação da receita é também medida de cautela diante do desvio de recursos públicos, histórico no Brasil.

<sup>376</sup> “Após a unificação nacional e a supremacia das administrações centrais, temos o poder recente dos conselhos regionais, dos eleitos locais e das políticas culturais regionais, do reconhecimento das particularidades e identidades territoriais; a nova repartição da sedução democrática humaniza a nação, ventila os poderes, aproxima as instâncias de decisão dos cidadãos, redistribui

Descentralizar a decisão política é um ato de responsabilidade, para que não ocorra de gerar na comunidade o descrédito em relação à eficácia de sua participação. Quando se busca efetiva emancipação social com fortalecimento de vínculos, deve haver a garantia de que a decisão tomada na esfera local da comunidade seja efetivada. Neste sentido, é imprescindível vincular percentuais da receita de impostos à concretização das escolhas coletivas.

Vincular receita tributária significa afetar o destino da arrecadação.

Os impostos que não têm destinação afetada servem ao financiamento de gastos públicos em geral<sup>377</sup>, e os recursos arrecadados são contabilizados em um caixa único. Um tributo afetado é destinado ao financiamento de um gasto público específico.

As regras da vedação à vinculação de receita de impostos estão disciplinadas no artigo 167, IV, da Constituição Federal, e foi objeto de alteração recente, por meio da Emenda Constitucional n. 42, de 19/12/2003, que deu a seguinte redação ao dispositivo:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado,

---

dignidade às periferias. O Estado nacional-jacobino esboça uma reconversão centrífuga destinada a diminuir a rigidez burocrática, reavalia o 'país', promove de certa maneira uma democracia de contato, de proximidade através de uma nova determinação territorial com personalização regionalista" (LIPOVETSKY, 2005, p. 9).

<sup>377</sup> "A existência de uma tributação meramente fiscal (não afetada), contabilizada em um caixa único, sem vinculação específica, assume grande importância a fim de instrumentar e agilizar a máquina estatal. Por outro lado, não se pode esquecer que o tributo é um importante instrumento de política econômica e social, sendo mister que sua utilização seja prevista no âmbito de normas e regras que extrapolam a simples fiscalidade, regras e normas estas que constituem exceções aos princípios do caixa único e da não-afetação". (SPAGNOL, 1994, p. 59).

respectivamente, pelos arts. 198, § 2º<sup>378</sup>, 212<sup>379</sup>, e 37, XXII<sup>380</sup>, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

[...]

§ 4º. É permitida a vinculação de receita próprias geradas pelos impostos a que se referem os arts. 155 e 156, e dos recursos de que tratam os arts. 157, 158 e 159, I, a e b, e II, para prestação de garantia ou contragarantia à União e para pagamento de débito para com esta.

A mitigação do princípio da não vinculação, como ocorre nos casos acima, demonstra que não há vedação rígida no Texto Constitucional de 1988 quanto à possibilidade de vincular receita tributária. De modo que, a vinculação pode ser alargada pela vontade do constituinte derivado, como fez com a edição da Emenda Constitucional n. 42/2003.

A finalidade de uma afetação é a garantia de financiamento de um investimento ou despesa de caráter específico, ou seja, um benefício definido em relação à sociedade (SPAGNOL, 1994, p. 85). Assim, há uma relação direta entre a entrada da receita e sua aplicação.

Esta forma de carimbar percentuais de receita dos impostos para

---

<sup>378</sup> Art. 198. [...] § 2º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão anualmente, em ações e serviços de saúde recursos mínimos derivados de aplicação de percentuais calculados sobre: I – no caso da União, na forma definida os termos da lei complementar; II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, a e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b e § 3º.

<sup>379</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

<sup>380</sup> Art. 37. [...] XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.



que sigam, sem desvios, ao destino indicado pelo cidadão partícipe nos conselhos é o mecanismo que manterá este contribuinte interessado no jogo democrático.

À primeira vista, a vinculação da receita tributária pode significar interferência de um Poder – o Legislativo, na esfera de outro Poder – Executivo, maculando o princípio da tripartição de poderes, fundamento da república brasileira, e ferindo a harmonia entre eles.

O princípio da tripartição dos poderes é expresso no Texto Constitucional, consoante artigo 2º: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. Isto significa que cada Poder possui uma função pormenorizadamente regulada na Constituição. A função de cada Poder é regulada de modo positivo e negativo: positivo, quando a Constituição regula as competências de cada Poder (Poder Legislativo: arts. 44 a 75; Poder Executivo: arts. 76 a 91; Poder Judiciário: arts. 92 a 135); negativo ou por exclusão, porque nenhum Poder pode exercer o poder do outro (ÁVILA, 2008, p. 298).

De acordo com a Constituição somente o Poder Legislativo pode instituir tributos, pois o poder emana do povo (art. 1º, parágrafo único) e ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (art. 5º, II).

Assim, é o legislador que tem o dever de captar na sociedade as demandas e positivá-las. Com isso, instrumentará o governo, que nos limites da lei, executará as políticas públicas em favor dos “donos do poder” – o povo<sup>381</sup>. Ocorre que a representatividade do legislativo vem se esvaindo pela falta de legitimidade.

O conteúdo de poder residente em cada esfera não é núcleo duro. Os Poderes possuem funções típicas – legislar, executar, julgar – mas, podem ter enxertos atípicos. Por exemplo, a função atípica do Poder Executivo em legislar por Medida Provisória (art. 62, Constituição Federal). O que se precisa evitar é o esvaziamento das funções de um Poder e a concentração de funções noutra Poder (BARROSO, 2010, p. 175).

No caso de vincular a receita tributária, em percentuais

---

<sup>381</sup> Bobbio (2004, p. 97) encerra o discurso Direitos do homem e sociedade afirmando: Uma coisa é ter um direito que é, enquanto reconhecido e protegido; outra coisa é ter um direito que deve ser, mas que, para ser, ou para que passe do dever ser ao ser, precisa transformar-se, de objeto de discussão de uma assembleia de especialistas, em objeto de decisão de um órgão legislativo dotado de poder de coerção.

preestabelecidos, para atender às escolhas locais, não há esvaziamento, nem arbitrariedade. Há sim, mecanismo de garantia com vistas a atingir os objetivos da República, que é norte para os três Poderes.

O que se defende é a criação de espaços deliberativos plurais, paralelos aos três poderes instituídos, mas igualmente legalizados e legitimados na esfera local. Por exemplo, conselhos compostos por municípios com poder deliberativo quanto às leis orçamentárias e planos plurianuais. A vinculação de percentuais da arrecadação tributária dos impostos às escolhas da comunidade não esvaziará o Poder Executivo, apenas direcionará para fins específicos, que constarão do orçamento.

O Poder Legislativo manterá sua atribuição de chancela, convertendo a decisão local em direito positivo, o que garantirá a efetiva realização do orçamento. Nos moldes romanos, “o poder legislativo que ocupa *mutatis mutandis* o lugar de Senado romano da época republicana, com sua *auctoritas patrum*: homologa ou veta”. Não é ele que define o conteúdo que escapa de sua alçada representativa. Na condição de condomínio social, os contribuintes são condôminos da arrecadação tributária e o seu destino não pode ser definido sem sua participação<sup>382</sup>. Em descompasso com esta ideia, o Estado moderno colocou o “coletivo na esfera do controle público estatal” (PILATI, 2013a, p. 4).

Magistralmente afirma Ataliba (1985, p. 153) que o povo é o dono da coisa pública e, portanto, “todas as disposições a respeito de sua (coisa pública) preservação, desenvolvimento e aplicação a ele (povo) pertencem. Só o dono pode dispor sobre o destino da coisa; só ele pode dizer como, quando e em que finalidades ela pode ser aplicada”.

O cidadão chamado a pagar impostos sem ter conhecimento da aplicação de sua contribuição acaba por distanciar-se do Estado. Ensina Estevan (2002, p. 148) que a determinação da provisão dos serviços públicos, assim como a forma de seu financiamento é sempre resultado de um processo político que deveria ter por objetivo, em uma sociedade democrática, a integração das preferências dos cidadãos.

A vinculação de percentuais da receita tributária dos impostos às esferas locais de poder, pela via legislativa, é agente motriz de

---

<sup>382</sup> “O embate de opiniões ocorrido na arena política tem força legitimadora não apenas no sentido de uma autorização para que se ocupem posições de poder; mais que isso, o discurso político ocorrido continuamente também apresenta força vinculativa. (...) O poder administrativo só pode ser aplicado com base em políticas e no limite das leis que nascem do processo democrático” (HABERMAS, 2004, p. 283/284)

cidadania. Ao vincular a receita o Estado impulsiona a cidadania, e segue à brilhante lição de Tocqueville (1998, p. 106):

Não depende das leis reavivar as crenças que se extinguem, mas depende das leis interessar os homens pelo destino de seu país. Depende das leis despertar e dirigir esse instinto vago da pátria que nunca abandona o coração do homem e, ligando-o aos pensamentos, às paixões, aos hábitos de cada dia, transformá-lo num sentimento refletido e duradouro. E não venham dizer que é tarde demais para tentá-lo: as nações não envelhecem da mesma maneira que os homens. Cada geração que nasce em seu seio é como um outro povo que vem se oferecer à mão do legislador.

Permitir-se-ia assim, uma nova modulação da gestão do orçamento, e na sequência nasceria um comprometimento, como vínculo de responsabilidade do cidadão para com o Estado. Chamar-se-ia este de *orçamento solidário*. Sua implementação demandaria emenda constitucional para incluir entre as exceções do artigo 167, IV, da Constituição a vinculação de uma parcela da receita tributária dos impostos às decisões tomadas pela coletividade, nas esferas locais de poder (conselhos). A presente pesquisa não intenciona indicar qual o percentual a ser vinculado, o que demandaria modelagem pelo legislador constitucional derivado.

Mas, explica-se que a experiência do orçamento solidário seria vivenciada, inicialmente, nos Municípios. Assim, percentual (a ser definido) da arrecadação tributária decorrente dos impostos, seja por competência tributária ou financeira dos municípios estaria vinculada (com destino afetado) às escolhas feitas pela coletividade, nas esferas locais de poder (conselhos).

O principal diferencial deste modelo de orçamento solidário para a experiência já vivenciada no Brasil com o orçamento participativo<sup>383</sup>

---

<sup>383</sup> “O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele, não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para se atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. Na arena em que se dá a disputa

reside especialmente na vinculação da receita tributária, como garantia da execução do serviço público escolhido pela comunidade como prioridade de atuação estatal.<sup>384</sup>

Disse Montesquieu (2012, p. 129) que o homem, criatura sensível e sujeita a mil paixões, feito para viver em sociedade, poderia a todo instante esquecer os outros, então, os legisladores reconduziram-no aos seus deveres com as leis políticas e civis. Pois bem, o dever de solidariedade é chamado a ser cumprido por meio de ação do legislador que ao vincular percentuais da receita tributária dos impostos às esferas locais de poder viabilizará a implementação da cidadania.

Smith (1996, p. 343) ao referir-se aos antigos direitos de passagem dos saxões, traz um exemplo real da escolha do destino da arrecadação tributária pela comunidade local e evidencia que, quando o soberano avocou para si a administração desses tributos, fora em muito negligenciada sua aplicação.<sup>385</sup>

---

por recursos públicos escassos, os cidadãos exercem o seu direito e o seu dever de participação na definição dos rumos da ação governamental” (PIRES, 1999, p.43)

<sup>384</sup> No Município de Porto Alegre/RS, o orçamento participativo foi assegurado como prática política na cidade pelo artigo 116, parágrafo primeiro da Lei Orgânica Municipal, vigente à época, que garantia a participação da comunidade a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento do plano plurianual das diretrizes orçamentárias - a LDO - e dos respectivos orçamentos anuais, aprovados em leis que se extinguem a cada exercício financeiro findo. (MOLL, 2006, p.97) Mas, não havia previsão legal garantidora da concretização da escolha da comunidade na execução do orçamento. Silva (2003) ao discutir as intenções de consolidação do orçamento participativo em Recife já indicava esta preocupação: “É preciso que haja um comprometimento expresso do poder público em fazer valer as “regras do jogo”. Sem isso, o processo participativo não vai além de um grande ritual de consulta” (SILVA, 2003, p.304) A experiência vivenciada pelo Município de Porto Alegre foi enaltecida por Boaventura de Souza Santos que ao prefaciá-la obra *A inovação democrática o Brasil: o orçamento participativo* (AVRITZER; NAVARRO, 2003, p.8) afirmou que o instrumento contribuiu para uma rica articulação entre democracia representativa e a democracia participativa. E, que o êxito do orçamento participativo no local se deve às condições históricas, políticas e sociológicas específicas de Porto Alegre. O sociólogo questiona se outras cidades compartilham do mesmo grau de organização e ativismo da sociedade civil, do nível e qualidade da participação.

<sup>385</sup> “Esses direitos, quando aplicados para essa finalidade, são mais adequadamente impostos com base no volume ou peso das mercadorias transportadas. Por serem na origem tributos locais e provinciais, aplicáveis para

Teria a coletividade condições de tomar decisões públicas de interesse comum? Duguit (2009, p. 45) adota um princípio hipotético que conduz a decisão do homem social. A regra de conduta consiste em “não praticar nada que possa atentar contra a solidariedade social sob qualquer das formas e, a par com isso, realizar toda atividade propícia a desenvolvê-la organicamente”.

Seguindo este princípio hipotético o homem agiria guiado pela solidariedade, tendo em vista que as decisões por ele tomadas no conjunto da coletividade produziram reflexos na esfera da vida privada. O homem então, por instinto de busca da felicidade não agiria contra si próprio.

No campo prático são Buchanan e Tullock (1999) que indicam como se constroem regras de decisão para promover escolhas de políticas públicas. O objetivo aqui não é fazer um estudo profundo dos pressupostos teóricos da tese dos autores, mas apenas sinalizar a possibilidade de aplicabilidade desta às escolhas coletivas das esferas locais de poder.

A teoria das escolhas públicas tem um cunho economista e individualista. Os autores defendem que as decisões coletivas respeitam regras de mercado (como que preço de oferta e demanda) e que a ação coletiva é composta por ações individuais. É o indivíduo que escolhe porque dotado de racionalidade, é o único tomador da decisão (BUCHANAN; TULLOCK, 1999, p. 6, 32).

Os autores fazem um paralelo à teoria econômica, e afirmam que os homens cooperam no comércio porque são diferentes e buscam a troca. Mas o que faz com que o indivíduo tome uma decisão em favor do coletivo? Esta escolha será orientada pela ideia de custo/benefício. Ou seja, o contribuinte na escolha dos destinos da arrecadação tributária cederá seu interesse quando o benefício almejado não ultrapassar o custo (BUCHANAN; TULLOCK, 1999, p. 9).

Assim como faz a escolha no mercado privado, o indivíduo é capaz de classificar os vários pacotes de “bens” públicos ou coletivos. Todas as propostas de ação coletiva podem ser convertidas em

---

fins locais e provinciais, sua administração, na maioria dos casos, era confiada à cidade específica, à paróquia ou senhorio em que eram recolhidos, sendo tais comunidades, de uma forma ou outra, responsáveis pela aplicação da respectiva receita. O soberano, que é totalmente dispensado de prestar contas, em muitos países avocou a si a administração desses tributos, e embora na maioria dos casos os tenha aumentado muitíssimo, em muitos outros negligenciou a aplicação dos mesmos” (SMITH, 1996, p. 343).

dimensões conceitualmente quantificáveis em termos do valor e do custo dos “bens públicos” (BUCHANAN; TULLOCK, 1999, p. 33).

Das escolhas individuais demanda-se retirar uma única decisão. Uma das possibilidades que orienta a escolha pública é a tomada de decisões por maioria. Todavia, quando as alternativas aumentam, o risco de manter-se a escolha de maior adesão como a vontade da maioria aumenta proporcionalmente. De modo que, nem sempre a escolha que recebeu mais votos expressa a vontade da maioria (BUCHANAN; TULLOCK, 1999, p. 239).

No processo de construção do orçamento solidário, considerando que se busca a criação e o fortalecimento da solidariedade, o ideal seria a busca do consentimento informado. Esta é a melhor alternativa para que não haja vencedores e vencidos numa votação de conselho comunitário, mas um consenso decorrente da maturação e do esgotamento das possibilidades. Para tanto, o contribuinte somente deveria decidir após ter conhecimento dos limites do valor econômico disponível, das implicações de projetos técnicos e trâmites administrativos necessários à execução da política pública ou obra proposta.

Para demonstrar a capacidade humana de tomar decisões Rawls (2000) constrói a concepção completa de pessoa a partir de duas capacidades: o racional e o razoável. A racionalidade é a capacidade de uma pessoa formar, revisar e procurar racionalmente o bem. A razoabilidade é a capacidade de ter um senso de justiça, de respeitar termos equitativos de cooperação social, que implicam limitações na posição original, pelas condições impostas à sua deliberação. “Quando os princípios de justiça adotados pelas partes são aceitos e aplicados na sociedade por cidadãos iguais, então podemos dizer que os cidadãos agem, então, em plena autonomia” (RAWLS, 2000, p. 360).

Rawls (2000) distingue duas formas de autonomia: a autonomia racional, quando o sujeito age orientado apenas pela razão, na sua concepção específica de bem; e a autonomia plena, que acresce à primeira capacidade de promover a concepção do bem de formas compatíveis com o respeito aos termos equitativos de cooperação social, isto é, aos princípios de justiça.

Assim, a concepção plena de pessoa para Rawls (2000) implica a capacidade de cooperação social e, então, somente nas atividades de união social o indivíduo pode ser completo. “As pessoas precisam umas das outras, pois é apenas com a cooperação ativa dos outros que o talento de cada um em particular pode ser realizado, e, por conseguinte, em grande parte, com os esforços de todos” (RAWLS, 2000, p. 377).

É, portanto, no cenário do coletivo que as individualidades afloram, que a identidade humana se expõe e que pelo processo comunicativo as capacidades da pessoa humana podem, no consenso<sup>386</sup>, produzir a vontade coletiva.

Às vezes pode parecer que discutir autonomia é utópico, um ideal longe da realidade brasileira de um povo coberto pelo “véu da ignorância” (RAWLS, 2000, p. 362), mas é uma utopia necessária para impulsionar a mudança.

Com Wolkmer (2009, p. 217), pode-se afirmar que o atual estágio de desenvolvimento da modernidade confirma os limites e a insuficiência dos modelos culturais, normativos e instrumentais que justificam a dimensão da vida, a organização social e os parâmetros de cientificidade. E, portanto, “torna-se prioritário criar mecanismos que, partindo de reflexões histórico-materiais e transcendendo a mera retórica discursiva, especifiquem um projeto de transformação do real” (WOLKMER, 2009, p. 219).

A conquista de um espaço coletivo<sup>387</sup> (ágora) dá-se pelo interesse comum em ações que somente podem ser realizada pelo Estado prestador. Este Estado prestador é um Estado fiscal, cuja fonte de recursos provém dos contribuintes. A vinculação do destino da arrecadação de impostos à decisão coletiva promoverá vínculos de interesse comum e fará surgir uma nova forma de solidariedade compatível com a pós-modernidade – que aqui se denominará *solidariedade existencial*. Manter-se-á a individualidade em tudo aquilo que o homem consegue realizar na esfera privada e o vinculará aos demais contribuintes naquilo que deseja, mas que somente ocorrerá pela intervenção do Estado prestador.

O contribuinte se unirá aos demais por um interesse comum e ao participar da esfera pública resgatará a cidadania.

---

<sup>386</sup> Indica-se aqui a leitura da obra *A inclusão do outro: estudos de teoria política*, especialmente no capítulo 9, no qual Jürgen Habermas apresenta uma forma de democracia denominada política deliberativa baseada “nas condições de comunicação sob as quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se, em todo o seu alcance, de modo deliberativo”. (HABERMAS, 2004, p.286)

<sup>387</sup> Neste sentido, pode-se resgatar o orçamento participativo, que expressou uma mudança estrutural na medida em que criou uma esfera pública não-estatal. “Ou seja, uma esfera que é pública e que não é controlada pelo Estado. É controlada pela sociedade civil organizada” (MOLL, 1996, p.96)

A dignidade humana<sup>388</sup> implica liberdade, igualdade e solidariedade. Na trajetória dos direitos arvoraram a liberdade e a igualdade, falta a solidariedade para a completude da dignidade humana. Sem solidariedade a identidade humana resta prejudicada, pois na convivência com o outro, o homem tem consciência de sua existência (ARISTÓTELES, 1992, p. 190).

A implementação da dignidade passa pela concretização da solidariedade. Pois a pessoa é o humano na sua concretude – uma existência única e singular – uma individualidade que “só atinge sua plenitude ontológica em solidariedade com seus semelhantes e com o mundo que o cerca” (DI LORENZO, 2010, p. 25).

Flores (2009, p. 116) propõe uma ideia de dignidade baseada em dois conceitos: a atitude ou consecução de disposições para fazer algo e a aptidão ou aquisição do suficiente poder e capacidade para realizar o que se está disposto previamente a fazer. Aplicando o ensino autor ao modelo de *orçamento solidário* construído pela vinculação de percentuais da receita tributária dos impostos as decisões tomadas nas esferas locais de poder, observa-se que é dado ao cidadão ativo o empoderamento e a capacidade de realizar a *solidariedade existencial*, e por fim, a completude da dignidade.

O realizar da liberdade e da igualdade encontrará espaço no campo da solidariedade. Homens livres e iguais decidirão os destinos da arrecadação tributária, no campo da *solidariedade existencial*.

---

<sup>388</sup> Leciona Sarlet (2012, p.73): “temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida”. Moraes (apud BARRETTO, 2009, p. 223) afirma que a dignidade da pessoa humana decorre de quatro princípios jurídicos fundamentais: a igualdade (vedação de qualquer discriminação arbitrária e fundada nas qualidades da pessoa); a liberdade (que assegura a autonomia ética); a integridade física e moral (garante um conjunto de prestações materiais) e a solidariedade (garantia e promoção da coexistência humana).



#### 4.5 O direito/dever de solidariedade existencial: a outra face do direito à cidadania fiscal, dada pelo vínculo fundamental com o dever de pagar impostos

Direitos fundamentais são direitos considerados naturais e inalienáveis que são positivados pela incorporação no texto constitucional (CANOTILHO, 2002, p. 375). Há uma escala evolutiva dos direitos fundamentais em quatro gerações sucessivas, decorrentes das relações entre indivíduo e Estado.<sup>389</sup>

A primeira geração abarca os direitos de liberdade – direitos civis e políticos de resistência ou de oposição perante o Estado. São classificados pelo seu *status negativus*, frente à separação do Estado e da sociedade e a garantia de liberdades abstratas ao indivíduo de forma singular.

Os direitos de segunda geração são direitos sociais, culturais e econômicos que marcam o século XX, aclamados pelo princípio da igualdade, de natureza prestacional, por demandar um agir estatal em prol do cidadão.

A terceira geração inclui direitos vinculados ao princípio da fraternidade, que tem por sujeito o gênero humano. Abarcam o direito ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação.

São direitos de quarta geração a democracia, a informação e o pluralismo. Esses dois últimos como paralelos e coadjuutores da democracia direta, um direito pertencente ao gênero humano (BONAVIDES, 2008b, p. 59). Diz Bonavides (2008b, p. 127) que a democracia é o “mais fecundo e subjetivo dos direitos políticos da cidadania”.

Bonavides (2008b) aponta como mais adequado o termo “dimensões” em substituição ao termo “gerações” de direitos, por entender não se tratar de uma sequência cronológica das gerações de direitos.

Nabais (2012, p. 49), junto ao termo gerações de direito, refere-se a camadas de direitos, na clara ideia de possível sobreposição. Leciona o autor que, os direitos fundamentais integram: os clássicos direitos de liberdade (camada ou geração liberal); os direitos de participação política (camada ou geração democrática), os direitos (a prestações)

---

<sup>389</sup> Para a classificação das três primeiras gerações, Bonavides (2008b, p. 353-358) adota a teoria de Karel Vasak, o jurista tcheco-francês, que foi o primeiro a propor a divisão dos direitos humanos em gerações.

sociais (camada ou geração social) e os direitos “ecológicos” (camada ou geração ecológica).

Ferreira Filho (2011, p. 76) apresenta a solidariedade como direito de terceira dimensão que incluiria quatro direitos principais: o direito à paz, o direito ao desenvolvimento<sup>390</sup>, o direito ao meio ambiente e o direito ao patrimônio comum da humanidade.

Observa-se que, os autores citados classificam a solidariedade como direito. Os deveres fundamentais foram histórica e doutrinariamente esquecidos. Foi a visão liberal dos direitos individuais, com a abstração da condição do homem como sujeito igual, que deu conta de afastar a construção simultânea de uma teoria dos deveres (NABAIS, 2007, p. 2). Observe-se que Bobbio (2004) fala da “Era dos Direitos”.<sup>391</sup>

Mas, seguindo a base teórica de Nabais (2012), e a posição que a solidariedade se situa no quadro constitucional brasileiro, com vistas ao sistema tributário nacional, adota-se o conceito de solidariedade como direito/dever. Segue-se a lição do autor:

É de se referir, porém, que a associação destes deveres aos correspondentes direitos é de tal modo forte que justifica a autonomização destes como “direitos de solidariedade”, “direitos poligonais” ou “direitos circulares” cujo conteúdo é definido necessariamente em função do interesse comum, pelo menos em tudo quanto ultrapasse a lesão de bens individuais, tendo assim a sua dimensão objectiva um peso bem maior do que é próprio dos direitos fundamentais em geral. Dada esta sua estrutura, tais direitos também são designados “direitos boomerang” ou “direitos com

---

<sup>390</sup> O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável em virtude do qual toda pessoa humana e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, a ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados (artigo 1º da Declaração sobre o direito ao desenvolvimento, editada pela ONU em 1986).

<sup>391</sup> O problema do reconhecimento dos direitos do homem é “pelo menos desde o início da era moderna, através da difusão das doutrinas jusnaturalistas, primeiro, e das Declarações dos Direitos do Homem, incluídas nas Constituições dos Estados liberais, depois, o problema acompanha o nascimento, o desenvolvimento, a afirmação, numa parte cada vez mais ampla do mundo, do Estado de direito” (BOBBIO, 2004, p. 66).

efeito boomerang”, já que eles são, por um lado, direito e, por outro lado, deveres para o respectivo titular activo, ou seja, direito que, de algum modo, acabam por se voltar contra os próprios titulares (NABAIS, 2012, p. 52-53).

O legislador constitucional brasileiro elevou o valor solidariedade à categoria de princípio geral do direito ao inseri-lo no Título I, da Constituição Federal, denominado “Dos princípios fundamentais”, especificamente entre os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º<sup>392</sup>). Isto significa haver a presença expressa de uma base axiológica constitucional que deve dirigir o agir do Estado e o comportamento dos membros da sociedade em favor da realização deste valor, tanto no momento de criação e execução de leis e políticas públicas, quanto no próprio desenvolvimento das relações sociais, fundadas nos correspondentes direitos e deveres (CONTEPELLI, 2015, p. 58).

A previsão constitucional da solidariedade entre os objetivos da República demarca seu enquadramento como dever fundamental. Vez que, para que assim sejam considerados, devem ter consagração expressa ou implícita na Constituição (NABAIS, 2012, p. 95).

Para Nabais (2012, p. 97), os deveres fundamentais “instituem valores ou bens jurídico-constitucionais que ultrapassam em muito o valor da pessoa humana que os subjaz” e, cuja função é a tutela da comunidade. Mas, se tomar-se em conta que a comunidade é um instrumento de realização da pessoa individual permite-se concluir que por detrás do dever fundamental está de modo determinante a dignidade da pessoa individual, a qual exige que os deveres comunitários sejam repartidos por todos. Conclui o autor que “os deveres fundamentais não contêm deveres, mas sim o direito a igual repartição dos encargos comunitários, que a existência e o funcionamento do estado implicam” (NABAIS, 2012, p. 97).

Neste sentido, a solidariedade existencial é uma categoria de direito/dever, que expressa a responsabilidade comunitária do cidadão.<sup>393</sup>

---

<sup>392</sup> Art. 3º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária (BRASIL, 1988).

<sup>393</sup> Catarino (2009, p.281) explica: “Sendo o homem um ser social, o benefício individual que retira da sua acção concreta traduz-se num benefício colectivo que socialmente se promove, por virtude de se considerar que tal se impõe como

Os deveres fundamentais no Estado Democrático de Direito significam articulação e relação do indivíduo com a comunidade (CANOTILHO, 2002, p. 525). O dever de solidariedade classifica-se entre os deveres de caráter ou conteúdo cívico-político:

Que integram as duas primeiras camadas ou gerações de deveres fundamentais e são a outra face do conjunto dos direitos fundamentais de liberdade e de participação política, pois são imprescindíveis a qualquer comunidade estadual democrática, já que eles exprimem o comprometimento e a responsabilidade dos cidadãos relativamente à existência e funcionamento dessa mesma comunidade (NABAIS, 2012, p. 103).

A solidariedade existencial é um dever fundamental associado a um direito – o direito à cidadania fiscal (NABAIS, 2012, p. 116).<sup>394</sup> Cidadania é liberdade, solidariedade é dever e “sem liberdade não há dever” (JONAS, 2006, p. 23).

A cidadania fiscal se exerce no palco da democracia, onde se oportuniza ao cidadão o exercício da responsabilidade moral pelas opções que fizer (DAHL, 2001, p. 68). No momento em que o cidadão ajuda a construir o orçamento solidário ele passa a ser responsável pela escolha que fez, certa ou errada. A responsabilidade lhe tirará da inércia do paternalismo estatal e o vinculará ao interesse coletivo.

É somente o sentimento de responsabilidade (JONAS, 2006, p. 219)<sup>395</sup> que prende o sujeito ao objeto e o faz agir em favor deste. Este sentimento é capaz de produzir no sujeito “a disposição de apoiar a

---

exercício de um verdadeiro direito próprio que é também, ao mesmo tempo, um dever”

<sup>394</sup> “Não há direitos sem deveres nem deveres sem direitos. Não há direitos sem deveres, porque não há garantia jurídica ou fáctica dos direitos fundamentais sem o cumprimento dos deveres do homem e do cidadão indispensável á existência e funcionamento da comunidade estadual, sem a qual os direitos fundamentais não podem ser assegurados nem exercidos” (NABAIS, 2012, p. 119).

<sup>395</sup> “O conceito de responsabilidade implica um ‘dever’ – em primeiro lugar, um ‘dever ser’ de algo, e, em seguida, um ‘dever fazer’ de alguém como resposta àquele dever ser”. [...] “A responsabilidade é um cuidado reconhecido como obrigação em relação a um outro ser” (JONAS, 2006, p. 352).

reivindicação da existência do objeto por meio de sua ação” (JONAS, 2006, p. 163).

A responsabilidade do homem político é livremente escolhida. E “Objeto da responsabilidade é a *res publica*, a coisa pública, que em uma república é potencialmente a coisa de todos, mas realmente só o é nos limites do cumprimento dos deveres gerais da cidadania”. As decisões políticas são um momento de arbítrio, de escolha no espectro de liberdade, que geram a responsabilidade. “A mais sublime e desmedida liberdade do eu conduz ao mais exigente e inclemente dos deveres” (JONAS, 2006, p. 173).

Os deveres decorrem da filosofia republicana. Pois sendo tomada a República como o reino da virtude, só poderia funcionar se os cidadãos cumprissem certos deveres, como “servir a pátria, votar, ser solidário, aprender” (CANOTILHO, 2002, p. 525).

A virtude do amor e do compromisso com a pátria pode ser resgatado pela certeza da efetividade da escolha. Por isso, a imprescindibilidade da vinculação da receita no orçamento solidário, evitando o descrédito e o desamor.<sup>396</sup>

No momento em que nasce no indivíduo o amor pela pátria, o sentimento republicano de “dono da coisa pública”, a responsabilidade por ela é correlata.

Assim, no espaço comunitário é possível agregar a noção de solidariedade existencial ao conceito de cidadania fiscal, “porquanto as sociedades democráticas pressupõem a predominância do interesse comum e da participação pública, que são formas coletivas de viabilização da solidariedade, para se realizarem enquanto tal” (SIGNATES, 1998).

Num Estado Fiscal, mantido pela tributação, que se constitui em democrático de direitos, na forma republicana e modelo federado, é essencial para implementação de seus objetivos a participação ativa do contribuinte na definição dos destinos da receita tributária. Neste contexto, a cidadania fiscal apresenta-se como um mecanismo viabilizador do direito/dever de solidariedade existencial.

Nos espaços de manifestação local, os cidadãos adquirirão competência cívica (DAHL, 2001, p. 110), e agindo em corpo (com

---

<sup>396</sup> “É difícil, senão impossível, assumir a responsabilidade por algo que se não ame [...] assumir a responsabilidade é sempre um ato seletivo, e a escolha daquilo que nos é mais próximo corresponde à finitude da natureza humana” (JONAS, 2006, p. 183).

vínculo), no espaço da liberdade, restarão empoderados.<sup>397</sup>

Hans Jonas conclui que o poder é o que liga a vontade ao dever. É o poder que “desloca a responsabilidade para o centro da moral” (JONAS, 2006, p. 217). Somente cidadãos empoderados serão responsáveis. O empoderamento opera-se pela possibilidade de dar destino à arrecadação tributária. O *orçamento solidário* é o cimento da participação – um espaço plural onde a cidadania encontra terreno propício para se desenvolver.

Bourdieu (2014, p. 168) ensina que o maior golpe que o Estado nos deu pode ser chamado de “é assim”, efeito do “é dessa forma”. Pois as realidades e instituições são postas de tal forma generalizadas que o diverso é impensável. Milhares de pressupostos e convenções são postos como de aceitação incondicional. Todavia, o repensar intrépido traz à tona a realidade de que a mudança é possível. Há um espaço dos possíveis.

Talvez a maior crítica suportada por esta tese seja o fato de que a vinculação da receita implica afronte ao princípio da tripartição dos poderes, motivo pelo qual se retoma a discussão para fortalecer a conclusão que se chega.

A teoria da tripartição dos poderes se deve a Montesquieu (2012, p. 306). No tempo e no pensamento do filósofo, a separação dos poderes foi apresentada como uma doutrina política de controle do poder, pois o papel do Estado era o de criar condições de segurança, para que cada cidadão cuidasse de seus próprios interesses (FERREIRA FILHO, 2010, p. 257). A esta visão não se subsume o atual Estado brasileiro, de natureza social democrata – um Estado prestador.

No Estado contemporâneo, mergulhado num contexto de desenvolvimento econômico, as funções eminentemente jurídicas da separação dos poderes construída para um modelo liberal não se coadunam mais (FERREIRA FILHO, 1977, p. 94).

Ademais, a tripartição dos poderes nunca foi pura. As funções de legislar, executar e julgar, substancialmente não diferem (FERREIRA FILHO, 2010, p. 259). O julgador produz o direito; o legislativo julga os crimes de responsabilidade<sup>398</sup>; o executivo legisla<sup>399</sup>; o judiciário tem

---

<sup>397</sup> Explica Burke (2014, p. 30) que “quando os homens agem em corpo, a liberdade é poder”.

<sup>398</sup> Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e

iniciativa legislativa.<sup>400</sup> No Brasil, o presidencialismo de coalizão faz com que o executivo exerça certo comando sobre o legislativo. Ademais, as políticas públicas na área social põe em evidência o executivo.

Unger (2001, p. 311) demonstra que a técnica liberal clássica dividiu o governo em três poderes, numa lógica institucional “sufocante e perversa”. Este sistema impede que se discutam vários aspectos da vida social que demandam múltiplas formas de uso do poder. “Portanto, o programa que propõe aumentar a autonomia da democracia para aumentar a autonomia das pessoas deve multiplicar o número de poderes do governo” (UNGER, 2001, p. 311).

Balthazar já em 1995 questionava, sob outro viés – o do princípio da legalidade, “se é possível conciliar este estado de direito e de fato, com os princípios tradicionais da existência e separação dos poderes, da representatividade, da legalidade tributária, etc.?”. O autor propõe uma solução: para que os princípios gerais do direito fiscal sejam respeitados é necessário pensar em novas formas de controle do poder executivo, por meio da participação de forma mais direta da sociedade civil nas decisões governamentais que lhe dizem respeito, ou seja, pela maior participação popular na gestão da coisa pública (BALTHAZAR, 1995, p. 178-185).

É evidente que a tripartição dos poderes não cumpriu sua função de garantia efetiva de liberdade para todos e de atuação democrática do Estado. O atual Estado, do qual se requer dinamismo e presença na vida social demanda a compreensão das funções do Estado<sup>401</sup>. “É necessário

da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles (BRASIL, 1988).

<sup>399</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

<sup>400</sup> Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura (BRASIL, 1988).

<sup>401</sup> “Há uma trilogia de funções no Estado: a legislativa, a administrativa (ou executiva) e a jurisdicional. (...) as funções legislativa, administrativas (ou executivas) e judiciais estão distribuídas, entre três blocos orgânicos, denominados “Poderes” (...) Esta trilogia não reflete uma verdade, uma essência, algo inexorável proveniente da natureza das coisas. É pura e simplesmente uma construção *política* invulgarmente notável e muito bem sucedida, pois recebeu amplíssima *consagração jurídica*. Foi composta em vista de um claro propósito ideológico do Barão de Montesquieu, pesador ilustre que deu forma explícita à ideia da tripartição. A saber: impedir a concentração dos

que se reconheça que o dogma da rígida separação formal está superado, reorganizando-se completamente o Estado, de modo a conciliar a necessidade de eficiência com os princípios democráticos” (DALLARI, 2010, p. 223).

Loewenstein (1962, p. 72) após demonstrar que na realidade do mundo a separação dos poderes não é efetiva, propõe uma perspectiva mais realista de atuação estatal pela tripartição das funções. O autor defende que o poder possui uma configuração triangular: parlamento, governo e pessoas, mas como todo o poder emana do povo; Governo e Parlamento devem conformar-se e respeitar a vontade do povo. Sugere o autor, diante da obsolescência da clássica tripartição dos poderes, que os tradicionais poderes executivo, legislativo e judiciário sejam reformulados para funções: governo, parlamento e judiciário.

A riqueza da teoria reside justamente na necessidade do governo de ouvir a decisão popular para então exercer sua função de determinação da política pública. O legislativo fará o controle da execução desta política e o Judiciário é incumbido de fiscalizar o cumprimento desse direito e a concretização deste relativamente ao indivíduo e seus direitos fundamentais (LOEWNSTEIN, 1962, p. 112).

Ferrajoli (2008, p.104-106) apresenta distinção nas funções de governo, bipartindo-as em duas esferas: uma discricionária identificada por funções políticas governamentais e outra ligada aos direitos fundamentais, que são funções de garantia do sujeito e estão fora do alcance de decisão administrativa, são estruturas perenes. O autor repensa a tripartição clássica construída por Montesquieu por indicar se tratar de um modelo criado quando o Estado, no século XVIII, exercia funções bem mais restritas, como a manutenção da ordem. Modelo que não se coaduna com a complexidade da esfera pública das democracias contemporâneas.

Mesmo diante dos fundamentos acostados, é preciso considerar que no ordenamento jurídico brasileiro, a separação dos poderes é

---

poderes para preservar a liberdade dos homens contra abusos e tiranias dos governantes”. (...) Esta solução normativa de estabelecer contemperamentos resultaria ao menos no início, do explícito propósito de compor os chamados freios e contrapesos”, mecanismo por força do qual atribuindo-se a uns, embora restritamente, funções que em tese corresponderiam a outros, pretende-se promover um equilíbrio melhor articulado entre os chamados “poderes”, isto é, entre os órgãos do Poder, pois, na verdade o Poder é uno” (MELLO, 2010, p.31/32)



cláusula pétrea<sup>402</sup>. Todavia, realidade fática, mostra que a separação dos poderes se reduz, essencialmente, a uma “distinção de poderes, eficiente para estabelecer um governo moderado, sem ostentar o dogma da tripartição” (FERREIRA FILHO, 2010, p. 269).

O Estado brasileiro atualmente opera pela transferência de recursos públicos a organizações da sociedade civil, nos moldes de parceria<sup>403</sup>. É uma forma de escolha do destino da arrecadação tributária pela sociedade civil, mas esporádica e sem a força de fazer emergir a solidariedade. Todavia, serve para exemplificar a possibilidade legal de deslocar das mãos do Estado a escolha exclusiva do destino da receita tributária.

Em respeito à previsão constitucional de inalterabilidade do princípio, não se propõe nos limites desta tese violar cláusula pétrea. Pois, o orçamento solidário pode ser construído pela alteração do artigo 167, IV, da Constituição Federal, vinculando-se percentual da receita dos impostos às decisões da comunidade. E, após o processo de escolha coletiva, se propõe a chancela da decisão pelo Poder Legislativo, respeitando-se assim sua função. Não haverá usurpação de poder, mas simples distribuição de funções.

O modelo que se propõe conjuga a democracia direta e a representativa, em obediência à expressa previsão constitucional prevista no parágrafo único, do artigo 1º: “Todo o poder emana do povo,

---

<sup>402</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] III - a separação dos Poderes (BRASIL, 1988).

<sup>403</sup> A Lei 13.019/2014 “estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (...) Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil e a transparência na aplicação dos recursos públicos, devendo obedecer aos princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, além dos demais princípios constitucionais aplicáveis e dos relacionados a seguir: I - o reconhecimento da participação social como direito do cidadão; II - a solidariedade, a cooperação e o respeito à diversidade para a construção de valores de cidadania e de inclusão social e produtiva; [...].

que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Na mesma linha de pensamento Becker (2002, p. 214-215), defende que a “lei é o único instrumento – criado pela atividade artística do homem – que até hoje se mostrou eficaz e capaz de, nas mãos do Estado, promover e manter o bem comum”. E prossegue afirmando ser necessária uma radical modificação na estrutura jurídica do orçamento público, com a construção de um novo instrumental a serviço do Estado, sem, contudo renunciar ao jurídico.

O conteúdo do dever de solidariedade existencial, precisa ser legislado, a começar pela vinculação da receita tributária. Este é o caminho da concretização (NABAIS, 2007, p. 9).

O legislador ordinário é o destinatário primeiro da norma constitucional que ventila os deveres. É sua a incumbência de normatizar o dever, na legislação infraconstitucional. O dever de solidariedade é expresso nos objetivos da República (art. 3º, CF) e precisa ser construído pelo legislador ordinário nas amplas possibilidades que o direito pátrio lhe abre, como, por exemplo, na esfera tributária legislando sobre o dever de solidariedade vinculado ao destino da receita.

Não se defende a anulação das esferas representativas, mas redefinição dos papéis. Assim, a Câmara de Vereadores terá o papel de homologar, dar força normativa ao orçamento solidário.<sup>404</sup>

Ensina Pilati (2013b, p. 137) que na república participativa, de paradigma pós-moderno, os atores sociais atuam em três esferas: o Estado, indivíduo e sociedade. O papel do Estado é de “auxiliar técnico, parceiro, financiador, de fornecedor de informações, de infraestrutura” (PILATI, 2013b, p. 148). A decisão é da sociedade, na forma de participação direta e é nesse espaço (ágora)<sup>405</sup> que o indivíduo exerce

---

<sup>404</sup> No mesmo sentido, ilustra Pilati (2013b, p. XVI): “Assim, por exemplo, no caso do Plano Diretor, qual é o papel da Câmara de Vereadores? Ora, é o de conferir *auctoritas patrum* ao documento final, emitir o cumpra-se; porque a deliberação de conteúdo é da esfera participativa, nos termos do Estatuto da Cidade e da Constituição”.

<sup>405</sup> Bauman (2001, p. 49) afirma haver um grande distanciamento entre o indivíduo de direito e o indivíduo de fato e conclui: “pode-se supor que o abismo em questão emergiu e cresceu precisamente por causa do esvaziamento do espaço público, e particularmente da ágora, aquele lugar intermediário, público/privado, onde a política-vida encontra a Política com P maiúsculo, onde os problemas privados são traduzidos para a linguagem das questões públicas e

sua cidadania, entendia como direito a ter direito de participar.

Neste novo paradigma, toda decisão que esbarre em interesse ou bem coletivo deve ser tomada em um processo legal participativo. O que impõe a construção de novas estruturas de decisão (PILATI, 2013b, p. 141). Tomada a receita tributária como patrimônio coletivo de interesse comum, as decisões que lhe afetam devem obrigatoriamente passar pela esfera de decisão da sociedade.

O início está para ser começado e o homem é capaz pela ação de “iniciar algo novo, mas incapaz de controlar ou prever suas consequências” (ARENDT, 2014, p. 291). Quisera-se que a *solidariedade existencial* expandisse de tal modo pela veia do *orçamento solidário* que fossem imprevisíveis e irreversíveis o tamanho da *ágora* e amplitude do exercício da cidadania fiscal.



## CONCLUSÃO

O Estado brasileiro é um Estado Fiscal Social que está estruturado de modo a atingir os objetivos propostos no artigo 3º da Constituição. É custeado por impostos e tem por fundamento a dignidade da pessoa humana, o que somente se efetiva com a atuação estatal dirigida aos direitos e garantias fundamentais. É um Estado que existe na condição de prestador dos serviços que o cidadão não consegue, seja por incapacidade econômica, seja por impossibilidade fática, realizar de forma individual. A ponto de que a atuação estatal é imprescindível para a plena existência humana na sociedade pós-moderna.

Todo agir estatal, para garantia de direitos, tem um custo. Encargo que o Estado brasileiro, por sua natureza liberal capitalista, não tem condições de arcar. Resta ao cidadão carrear recursos aos cofres públicos, assumindo a posição primeira de responsável pela manutenção financeira estatal.

O Brasil está organizado no modelo de federação. Um federalismo assimétrico de fato, que em decorrência de sua origem – segregação de um Estado unitário – conserva um centralismo. Todavia, a autonomia e a independência dos entes federados permite aproximar a vontade do cidadão da decisão do governo, possibilitando que o “dono do poder”, que é o povo, participe da gestão da “coisa pública”. A descentralização da forma de gestão viabiliza o trato das questões locais, por agentes locais, que melhor conhecem as peculiaridades e podem solidarizar-se com as demandas da comunidade.

A essência da possibilidade de atuação comunitária na gestão pública decorre do regime republicano, pois a soberania popular é o princípio básico da república. A forma de manifestação da vontade do povo, no regime republicano brasileiro, se exerce pela via da democracia direta ou representativa.

Mas, tanto a federação quanto à República brasileira nasceram às avessas. A primeira surge de um sentimento de orfandade, diante da partida de Dom Pedro II para Portugal e, a considerar os particularismos de cada região brasileira, para evitar movimentos separatistas, consolida-se como uma segregação da unidade nacional. A República, por sua vez, instalou-se de forma provisória, sem participação popular, e viveu seus primeiros anos num regime autoritário. O povo aparece no cenário político brasileiro em poucos momentos, especialmente no ano de 1964 quando parte da população vai às ruas em apoio ao Golpe Militar, a exemplo da “Marcha da família com Deus, pela liberdade” e

em 1984, com intensa participação popular no Movimento das Diretas Já.

Todavia, mesmo com o advento da Constituição Democrática em 1988, há uma prevalência da democracia representativa, o silêncio do povo, e uma centralidade de poder político e econômico na União. Estes dois fatos não se coadunam com a essência republicana e o típico federalismo. O distanciamento do polo de poder amortece a manifestação popular.

Na federação brasileira, a autonomia política dos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) garante a eles competência tributária. No exercício desta, o Estado evidencia seu poder de tributar, que encontra limites na Constituição Federal.

O sistema tributário prevê cinco espécies de tributos: impostos, taxas, contribuição de melhoria, empréstimos compulsórios e contribuições especiais. Para os primeiros, há discriminação rígida de competência privativa constitucionalmente prevista, ressalvada a competência residual da União. Em relação às taxas e contribuições de melhoria, a competência é comum. Compete privativamente à União instituir contribuições sociais, ressalvada a competência dos Estados e Municípios para instituir a contribuição de custeio do sistema próprio de previdência e assistência social de seus servidores; e a do Município e Distrito Federal para a instituição da contribuição de custeio da iluminação pública. E os empréstimos compulsórios são de competência privativa da União.

Pode-se observar da distribuição de competências que há uma centralização na União, que além de possuir a mais ampla competência entre os entes federados, é destinatária da maior fatia da arrecadação tributária.

Esta forma de distribuir recursos não tem eficiência alocativa. Falta autonomia aos municípios, que apesar de integrantes da federação, recebem a menor parcela de recursos públicos. E, sem autonomia financeira real, não há que se falar em federação.

Ao tempo em que as demandas por serviços públicos ocorrem nos Municípios, pois nele reside o povo, a receita tributária resta concentrada na capital federal.

O modelo vigente, fundado em instituições da modernidade, é insuficiente para dar resposta à sociedade pós-moderna. Aumentam a cada tempo as reivindicações por novos direitos, que emergem de uma sociedade complexa, e são declarados em documentos internacionais e positivados na ordem constitucional, galgando a posição de direitos fundamentais, exigíveis em face do Estado.

Historicamente, muito se legislou sobre direitos, esquecendo-se que esses têm custos públicos, que demandam custeio coletivo. Neste sentido, o jurista português José Casalta Nabais sustenta a tese do dever fundamental de pagar impostos, como essencial para a existência, subsistência e funcionamento da comunidade organizada, na condição de cota parte constitucionalmente exigida de cada um para o bem comum.

O dever fundamental de pagar impostos está previsto implicitamente na Constituição Federal, no Capítulo destinado ao Sistema Tributário Nacional, artigo 145 e seguintes. É um dever, de cunho cívico-político coligado a alguns direitos fundamentais, como a segurança jurídica, a isonomia, o direito à eficiência da despesa pública, à propriedade etc.

Este dever está associado ao imposto, por se tratar de tributo cuja natureza jurídica não se vincula a uma atuação estatal específica em relação ao contribuinte, aportando então recursos aos cofres públicos para custeio de atividades de interesse geral da coletividade. Cada contribuinte, na medida de sua capacidade contributiva, suportará uma cota parte deste custeio.

O imposto reveste-se, portanto, de natureza instrumental, para viabilizar a realização dos fins do Estado, podendo revestir-se de natureza fiscal (meramente arrecadatória) ou extrafiscal (de atuação econômica e social).

O dimensionamento dos limites de absorção da capacidade econômica dos contribuintes para o custeio de demandas sociais levanta duas questões importantes: a definição dos bens e serviços que devem ser fornecidos pelo Estado e, quem deve custear estes.

A abrangência dos serviços a serem custeados pelo Estado demarca-se por seu papel, no caso brasileiro, de Estado Social, cuja atuação é ampliada visando à garantia dos direitos fundamentais que compõem a dignidade da pessoa humana, fundamento deste Estado.

Quanto ao custeio, indicam-se os impostos e, portanto, o Estado Fiscal, como modelo mais adequado para amparo do Estado Social, a considerar que muitas atividades essenciais à dignidade, por questões econômicas, não por ser custeadas por aqueles que delas dependem, a exemplo das cirurgias de alto custo. Outras, devido à complexidade da sociedade contemporânea somente são viabilizadas pela atuação estatal, independente da condição econômica do beneficiado, como é o caso da segurança pública.

Ocorre que, o Estado Fiscal Social dilatou-se a ponto de exigir cada vez a ampliação da carga tributária e, a malversação do valor

arrecadado afasta a razão de tributar para garantia de liberdade, igualdade e solidariedade – princípios norteadores do Estado.

Por ser o Estado Fiscal Social a melhor alternativa para o Brasil, e diante do irreversível aumento das demandas na sociedade pós-moderna, só resta pensar alternativas para que a devolutiva do imposto arrecadado seja feita de forma eficiente e devidamente alocada.

A questão posta envolve a gestão da arrecadação tributária. Implica neste ponto entender que a receita que deriva da arrecadação de tributos vinculados (como taxas e contribuições de melhoria) já possuem destino afetado. As contribuições especiais e os empréstimos compulsórios são tributos finalisticamente afetados, de modo que não tem por objetivo aportar receita aos cofres públicos para custeio de despesas gerais do Estado, mas se prestam a uma destinação específica.

Resta à receita decorrente de impostos o aporte para a execução de políticas públicas de interesse coletivo, receita que é variável, pois a matriz tributária vigente no Brasil onera fortemente o consumo e de forma mais branda a propriedade, o que implica diretamente na redução da arrecadação tributária, toda vez que há recessão econômica.

Ademais, em prejuízo ao consumidor contribuinte, a repercussão econômica da tributação indireta na cadeia de consumo produz uma tributação regressiva, a onerar mais quem ganha menos.

As receitas públicas são volumosas. O Estado está captando recursos pela via tributária, mas não os aplica de forma proporcional ao arrecadado na melhoria da qualidade de vida da população. Urge repensar novos modelos que coloquem a *coisa pública* nas mãos de seu dono: o povo.

Como um mecanismo de garantia do federalismo, a competência para arrecadação tributária é rigidamente discriminada pela Constituição Federal. Cada ente federado possui sua competência prevista. Ademais, como forma de redistribuição de receitas para o desenvolvimento nacional de forma equânime, foi criada a sistemática dos fundos de participação.

Todavia, falta autonomia aos entes federados, pela insuficiência dos recursos próprios e da dependência do repasse de recursos financeiros de outros entes ou participação em fundos. Para agravar a situação, o governo central, pela utilização indiscriminada das desonerações fiscais, influencia diretamente na receita tributária local, e afronta o objetivo dos fundos de participação no federalismo cooperativo.

As transferências voluntárias estão a cumprir função inversa a de cooperação, vez que pela centralização dos recursos na União, os



Estados e Municípios, especialmente estes, ficam na dependência das benesses concedidas pelo governo central, que não raras vezes, adota critérios políticos para sua concessão.

A Constituição define o que deve ser feito por cada ente tributante. A competência material privativa dos Municípios é definida pela Constituição para prestação de serviços e atividades de interesse local. A dos Estados é remanescente. E a da União é privativa e ampla, consoante artigo 21 da Carta Constitucional. Mas há um descompasso entre quem recebe a receita (maior parte na União) e quem deve executar o serviço (bom lembrar que as pessoas residem nas cidades). Inexiste uma discriminação clara e minuciosa das despesas públicas.

O cenário apresentado evidencia a necessidade de repactuação do partilhamento das rendas tributárias, para que mais de perto, no espaço local da cidade, o dinheiro público encontre seu efetivo destino.

A arrecadação tributária deve ser destinada a custear direitos, desde os direitos de liberdade até os direitos sociais. Ocorre que a corrupção, a negligência, os governos ineptos, os gastos inúteis, as despesas financeiras, gastos com pessoal, têm canalizado parte significativa dos recursos tributários para destinos diversos do constitucionalmente autorizado, ou absorvido naquilo que não resulta em ganho social.

A escolha do destino da arrecadação tributária é uma questão ética, pois demanda uma opção entre as diversas possibilidades de alocação de recursos. Deve o agente político auscultar periódica e convenientemente a sociedade para atender aos seus anseios.

A arrecadação tributária deve ser destinada ao bem comum, que produz resultado reflexo em toda a sociedade, vez que vinculado ao interesse público. Frente à ausência de recursos suficientes para atender a todos os reclamos sociais, num Estado Fiscal Social, como o brasileiro, deve o Estado garantir mínimo existencial.

O tributo tem uma força revolucionária, seja no momento da formação da arrecadação (a exemplo, da extrafiscalidade), ou na canalização do destino. Mas, pode ser também instrumento conservador a salvaguardar regimes, como o capitalismo liberal. O certo é que, no atual estágio do Estado, é-lhe instrumento imprescindível para cumprimento de sua função.

Falta transparência real da conexão entre o arrecadado e o aplicado. Por possuir a iniciativa da lei orçamentária, com liberdade, respeitada a vinculação de receitas, o Executivo elege prioridades de sua atuação. Esta liberdade do Estado gestor distancia-o do contribuinte, pois não demanda conhecer deste as expectativas de investimento. E,

agravado pelo modelo deslegitimado da democracia representativa, os recursos públicos têm servido aos interesses de manutenção no poder e da integralização das coalizões legislativas, pelos atores políticos. O orçamento acaba desvirtuado como um instrumento político de manutenção no poder.

Apesar de ser submetido à apreciação do Poder Legislativo (que constitucionalmente representa a vontade popular) este não tem a força motriz de modificação estruturante de propostas. As emendas individuais, que geralmente expressam interesse por demandas localizadas nos Estados de origem dos deputados, desde 2015 tem a garantia constitucional da execução, no limite de 1,2% da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme o denominado orçamento impositivo. Este é uma das formas de garantir que demandas setorializadas tenham recurso garantido para execução.

Uma das formas de alocar a receita no destino constitucionalmente previsto é pela vinculação, reduzindo a discricionariedade do gestor e buscando o império da norma. A total vinculação de receita à despesa por meio de legislação esvaziaria a atividade discricionária da Administração na execução da despesa pública, via orçamento. Todavia, a vinculação de receita às despesas de elevada importância coletiva, como a saúde e a educação, tangencia a concretização de ações específicas. Ante a falta de virtude há que prevalecer o império da lei.

Infelizmente, os governantes têm insistido em manter desvinculada a maior fatia possível de receita tributária, no intuito de dar-lhe destino sem afetação legal. Exemplo desta prática vem ocorrendo desde 1994, e vige atualmente com a denominação de desvinculação da receita da União (DRU). No modelo atual são desvinculados 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, com as exceções previstas no artigo 76, do ADCT.

Resta ao orçamento canalizar a receita pública, é ele o instrumento que interliga a arrecadação tributária com seu destino, num Estado Fiscal (arrecadador) e social (prestador). O orçamento é um planejamento pelo qual o Estado poderá incentivar ou restringir o consumo e o investimento. Pode ser aplicado por três políticas: de redistribuição de renda nacional; contra a depressão; anti-inflacionária. O inadmissível é o desperdício de recurso frente às substanciais e crescentes demandas por serviços públicos.

Na República, a *res publica* é do povo, logo, o orçamento é do povo. A lei do povo é a Constituição e não a vontade do representante.

Assim, no constitucionalismo republicano o Estado é impedido de fazer o que deseja, quando quer e de qualquer modo, pois deve respeito à Constituição quanto à forma, à substância e à oportunidade de seus atos.

Num regime de democracia representativa o ideal seria que a vontade do povo, consubstanciada na Constituição, fosse idêntica a de seu representante. Mas isso não vem ocorrendo e, a manifestação popular tem acontecido apenas com o sufrágio, que legitima, pelo consentimento, a ação dos governantes.

Com base na realidade política atual, não há participação efetiva do povo no poder decisório, e o governo é exercido por uma minoria. Logo, o povo não se governa, é governado. Governado pelo Poder executivo que galgou supremacia por ter o controle da execução de políticas públicas e utilizar de Medidas Provisórias para legislar.

A participação popular está reduzida ao sufrágio, que marcou o direito de igualdade no Estado Moderno. Todavia, a prática do voto, sem o conhecimento do representante, anestesia a finalidade da periodicidade eleitoral de aprovar ou desaprovar o exercício do mandato em decorrência da fidelidade dos mandatários, um dos principais princípios republicanos.

E a escolha é mera forma de legitimar a minoria pelo procedimento. Os eleitores desconhecem os candidatos e os partidos políticos não atuam no papel de formação cívica dos cidadãos. Falta clareza de posicionamento partidário, programa de partido que tenha a coragem de fazer o enfrentamento racional das questões nacionais, como previdência, carga tributária, benefícios sociais de distribuição de renda, tributação dos ganhos de capital, etc.

Especialmente quando se reporta à questão das finanças públicas, os discursos políticos se reduzem a ampliação de serviços públicos e a redução de impostos, mas não discutem a correlação entre despesa e custeio.

A modernidade trouxe a democracia como uma conquista, mas não conseguiu incluir neste modelo de representação a solidariedade. Do contrário, a complexidade da vida política distanciou o representante do representado, esmoreceu o desejo pela participação coletiva e tornou a República algo abstrato, espaço de ninguém. Muito se perde de qualidade do diferente, do extraordinário, com a universalização. O universal é a minoria, a maioria é o peculiar. Só a vivência local e o sentir do real precisam a atuação estatal.

A identidade coletiva ficou oculta atrás do véu do individualismo, após a modernidade. Mas, o novo paradigma da pós-modernidade possibilita o resgate da participação direta, nos espaços locais de poder,

tomado como exemplo a República Romana, recorte que se fez com base no estudo de José Isaac Pilati.

O princípio da soberania popular insculpido na Constituição Federal tem uma faceta de democracia direta, extraída da leitura do parágrafo único do artigo 1º: “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Ocorre que, na atual sistemática tem-se privilegiado a face representativa do princípio, em detrimento à participação direta. Todavia, esta postura não anula juridicamente a possibilidade de avanço na aplicabilidade do princípio.

O exercício da participação direta imbrica-se na zona normativa do direito de liberdade, de igualdade, e, portanto, da dignidade como fundamento e supra princípio da ordem constitucional vigente. De modo que, além das formas de participação direta, expressamente previstas (plebiscito, iniciativa popular e referendo), outras podem ser praticadas em cumprimento à vontade da Constituição democrática.

Assim, é constitucionalmente possível a participação direta do cidadão nos espaços locais de poder, como expressão da soberania popular.

O desafio é construir meios para que a real vontade do cidadão gagueie interferir nos destinos do coletivo. Muitas dificuldades são apontadas como obstáculos a efetiva democracia direta, dentre elas, o tamanho do Estado, a incapacidade decisória do cidadão, o individualismo, etc. Mas, conforme se demonstrou todas as barreiras impostas à democracia direta decorrem do modelo de Estado que se implementou após a modernidade e que, podem ser removidas pela construção de novos paradigmas.

O povo precisa ser ensinado a amar a pátria, no sentido de um amor compromisso – que envolve o sentimento de pertencer a ela e ser responsável pelo bem comum. O surgimento e/ou amadurecimento desta virtude não ocorre em abstrato, demanda ações práticas construídas historicamente.

A urbanização e a globalização esmoreceram a virtude cívica. Com a perda de significação dos limites territoriais, o resgate de vínculos para com o coletivo precisa ser retomado sob outro viés, o do reconhecimento do outro como integrante da comunidade local. A cidadania se expressaria por multiformes oportunidades de intervenção na vida cívica.

O que se defende é a participação direta no espaço público, que coloca a pessoa no centro da organização social, sem afastar a presença do Estado e das instituições organizadas.

Este modelo de coparticipação responsável do cidadão nos espaços locais valoriza a peculiaridade local, reconhece o plural e afasta a abstração de um governo democrático via representação, que não é mais capaz de auscultar os desejos da sociedade.

Os espaços públicos participativos são a alternativa de colocar o cidadão em ação, numa relação dinâmica com o outro, com a comunidade e com o poder político. É também um espaço plural, rico na diversidade.

É o espaço público o campo de atuação do cidadão, onde ele reconhece, pela ação, a existência do outro. No verbalizar o homem se realiza enquanto homem e num espaço democrático exerce a liberdade, de modo que somente há cidadania no exercício da ação participativa no espaço público.

No agir comunicativo, o homem social “alimenta-se do outro” e amplia suas capacidades. O espaço coletivo é assim espaço de criação cujo resultado é vantajoso para o coletivo devido à ampliação das habilidades humanas. É-se cidadão no espaço público.

Não há cidadania, nem dignidade sem participação do sujeito no meio social, onde exerce sua condição de titular da coisa pública. A cidadania é relacional, um direito-dever decorrente da condição de membro da sociedade, na qual cada cidadão é um dos donos da coisa pública, que tem deveres de manutenção do Estado, ao tempo que tem direitos de prestações estatais.

O local propício para a participação popular são os espaços menores, onde o bem público está mais próximo e os laços de similaridade conduzem o cidadão a preferir o bem comum ao interesse privado. Entende-se por espaços locais de poder os conselhos comunitários, associações de bairro, etc., nos quais o cidadão goza do sentimento de pertencimento. A convivência comunitária contínua nesses espaços é uma geratriz de poder. Será este o encantador da participação. E, no contínuo “pertencer agindo” se consolidarão espaços locais de poder, como territórios sólidos de interesse e responsabilidade. Pois, um Estado centralizador e fonte única de regulação social, dada sua abstração e cultura individualista, não mais atende às condições sociais complexas.

A sociedade pós-moderna é fluida, ostenta o individualismo como condição emancipatória e muda radicalmente a forma de convívio humano, especialmente em relação aos compromissos de projetos comunitários.

Há ponto de encontro entre o Estado Fiscal Social e a sociedade pós-moderna: a necessidade de vínculos comuns entre os cidadãos para

evitar o desmantelamento social. Estes vínculos são pensados a partir do Estado de Solidariedade, que fora discutido no cenário da Revolução Francesa, e serve de elemento para construir uma resposta possível.

Através da solidariedade a democracia está a serviço da sociedade e o Estado encontra sua missão social. É a solidariedade que poderá conciliar as heterogeneidades e complexidades da sociedade contemporânea. O vínculo desta solidariedade que unirá os homens será a demanda por serviços públicos, vez que o homem contemporâneo não consegue suprir suas necessidades existenciais sem a participação do Estado. Em síntese, o Estado é um prestador de serviços em prol da solidariedade.

As demandas fluem de espaços plurais e o melhor juiz para escolher as prioridades de serviços públicos é aquele que deste serviço precisa. Haverá tantas demandas quantos espaços diversificados existirem. No espaço plural, fincado na historicidade local e nas demandas da comunidade, o sujeito pela participação e interação, haverá de encontrar a emancipação.

Pode-se afirmar então que na sociedade pós-moderna a democracia participativa consolidada nas esferas locais de poder, como espaços plurais, é uma forma de resgate da solidariedade, cimentada pela indispensabilidade, à completude existencial, de serviços públicos inexecutáveis sem a intervenção do Estado prestador.

Resgatar a solidariedade implica primeiramente identificar em que momento histórico ela foi esquecida e porque no Brasil a fraternidade cede lugar para a solidariedade.

Para tanto se fez um corte histórico na Revolução Francesa (1789), vez que fora arvorada sob o lema “liberdade, igualdade e fraternidade”. Constata-se que a fraternidade não constou na primeira Constituição monárquica francesa (1791) e que Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), exaltou a liberdade, a igualdade e completou a trilogia com a propriedade. Todavia, a Revolução tem a importância de trazer a fraternidade da doutrina cristã para o cenário político, sem, contudo possibilitar que esta fosse afirmada como direito. Diverso do que aconteceu com o direito de liberdade (que se realizou pela abolição definitiva dos direitos senhoriais, suprimindo todas as sujeições ligadas ao feudalismo) e de igualdade (concretizada pela abolição das classes), a fraternidade serviu apenas de slogan para a Revolução.

Somente nas Constituições Francesas de 1946 e 1958 é que a fraternidade passa a figurar como categoria jurídica no ordenamento francês. Na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) a

fraternidade aparece também como uma ideia de sentimento, segundo o qual todos devem agir, sem a força de um direito e os contornos de um dever.

No meio do cosmopolitismo, racionalismo, universalismo abstrato e formal a fraternidade ficou sufocada e não encontrou no campo das relações sociais vínculos de reconhecimento e valorização para consolidar seu pilares.

O modelo revolucionário subtraiu o coletivo, transmutou o público em estatal e separou a esfera individual. O sujeito distanciou-se do Estado e também do “outro”. O Estado gestor administra a coisa pública, sem a consulta popular. A soberania do povo reduz-se ao modelo de representação política. Estatiza-se a vida quando o poder fica centralizado na figura do Estado.

O indivíduo por sua vez, em nome da autonomia, não se interessou por vínculos sociais, que receberam o tratamento da descartabilidade, numa sociedade liquefeita.

Ocorre que, para a condição humana a sociabilidade é imprescindível, pois inexistente humanização na solidão.

Precisou-se identificar um momento de encontro, um ponto comum para unir a sociedade pós-moderna. Este vínculo não será aquilo que pode ser alcançado individualmente. Mas sim as relações de dependência para com o Estado, necessidades dos homens que dependem do agir do Estado. As necessidades de gozo individual, mas prestação coletiva vincularão os homens entre si.

O resgate das motivações da Revolução Francesa serviu como ponto de unidade. Foram as questões fiscais capazes de dismantelar toda estrutura social francesa. Esta força imbricada na tributação permanece no Estado Fiscal atual ainda mais forte e é capaz de resgatar a solidariedade.

Não há, porém, que se confundir a fraternidade com a solidariedade. Fraternidade é conceito íntimo, individualista de ordem moderna, que iluminou a Revolução Francesa. A solidariedade é conceito coletivo, vínculo de dependência mútua, que somente opera na esfera da comunidade.

A ideia de dever jurídico associada ao positivismo sociológico que norteou a república brasileira objetivou a solidariedade no Brasil, em detrimento do termo fraternidade. No ordenamento brasileiro, a solidariedade é dever, não mera faculdade de ser fraterno. E na condição de dever, terá a força potencial de gerar sentimentos.

Com natureza de dever, a solidariedade figura entre os objetivos da República Federativa do Brasil (art. 3º, I, CF).

Historicamente, a solidariedade se construir por vínculos de similitudes sociais (solidariedade mecânica) ou pela divisão social do trabalho (solidariedade orgânica), conceitos teorizados por Émile Durkheim.

A solidariedade mecânica serviu aos modelos de sociedade até a Idade Média, quando os laços naturais mantinham-se fortalecidos. A solidariedade orgânica prestou-se a unir homens durante a Idade Moderna, marcada pelo individualismo e seguida pela Revolução Industrial. Mas, agora, na pós-modernidade é preciso pensar noutras formas de solidariedade que garantam a continuidade da essência da humanidade.

A construção desse novo modelo de solidariedade emana da noção de Estado prestador, pois o homem contemporâneo vive em formas artificiais de existência a depender de cuidados e garantias oferecidas pelo Estado, que promove a procura existencial, atuando como prestador no preenchimento deste espaço de necessidades, que não podem ser atendidas na esfera da individualidade, a exemplo da segurança pública.<sup>406</sup>

Na realização destes serviços os cidadãos têm interesse comum. Vê-se nascer neste espaço de atuação do Estado em prol do coletivo um vínculo de solidariedade.

Mas, é necessário que esta solidariedade transmute-se do campo do interesse para o campo do jurídico, na noção de dever de solidariedade. Não basta um sentimento cívico, é preciso positivar.

Esta nova solidariedade, que nesta tese se denominou existencial, é o local do encontro na sociedade individualista. Vincula os homens ao espaço coletivo por aquilo que não conseguem realizar no espaço privado e já não confiam vê-lo realizado apenas pelo Poder público representativo.

O cimento desta solidariedade é o imposto. A condição de contribuinte, num Estado de natureza fiscal qualifica a maioria dos

---

<sup>406</sup> Neste sentido Moll (2006, p.93): “A vida do indivíduo na cidade, então readquire conotações exigindo dos administradores o planejamento do uso do espaço urbano, com a complexidade dos meios de transportes coletivos e individuais; do uso e do acesso aos equipamentos sociais urbanos; dos meios de comunicação; do uso dos recursos hídricos; do depósito dos resíduos sólidos; do lixo privado/individual e do público/coletivo; da concentração populacional e da ocupação do solo e em especial o das formas de poluição do ar, do solo, das águas, e, face a esta complexidade, os problemas estruturais de crescimento e desenvolvimento quando há problemas de exclusão social e desemprego.”



cidadãos. E, assim, possível agrupar os cidadãos sob o adjetivo de contribuintes.

Sentir-se partícipe de um grupo – daqueles que sustentam o Estado e definem sua atuação – terá a força de despertar no contribuinte o interesse pelo coletivo, realizando-se nele como sujeito ativo do acontecer social. E, como o homem pós-moderno depende de um Estado prestador, interessa-lhe escolher o que este deve prestar-lhe.

Mas, esta solidariedade não pode reduzir-se a mero sentimento de dono da *res publica*. Ela precisa consolidar-se como um dever, que tem a face da responsabilidade pela escolha e encontra na positivação, a certeza da alocação dos recursos. No momento em que o cidadão participa da escolha vinculada dos destinos da tributação, a solidariedade existencial torna-se um dever.

A tese propõe deslocar o centro da decisão, do poder representado para a participação direta, colocando o contribuinte na condição de agente decisório dos destinos da arrecadação tributária, no modelo de orçamento solidário.

Para que as escolhas aconteçam são necessárias oportunidades reais. Na esfera do coletivo, os espaços locais de tomada de decisão, devidamente constituídos, são pressupostos para a validade e eficácia da escolha. A tomada de decisões locais, respeitadas as peculiaridades da comunidade, os anseios de seus membros, terá o condão de resgatar também o amor cívico responsável. A ideia é a adoção de espaços menores, como *locus* de decisão. Por exemplo, conselhos comunitários e associações de bairro. Os espaços comunitários refletem melhor as necessidades locais e congregam os maiores conhecedores das necessidades primeiras da comunidade.

Logo, é a comunidade o local da decisão do destino da arrecadação tributária. É nela, próximo de casa e entre os iguais que o cidadão fluirá como partícipe responsável pelos destinos da coisa pública e cumprirá o dever de solidariedade existencial. As pessoas precisam estar juntas, para falar sobre o interesse público para ver emergir do discurso a diversidade que decorre dos espaços plurais.

Mas, o fazer democrático é uma luta constante, sendo preciso manter os cidadãos partícipes dos espaços locais e responsáveis pelas decisões neles tomadas. Isto somente é possível quando o cidadão visualiza interesses/vantagens no resultado do participar. E neste ponto, a solução é ter na vinculação da receita tributária a garantia do realizar coletivo e, consequentemente, a manutenção do interesse do cidadão em participar das decisões que interferirão diretamente na sua existência e sobre as quais ele não possui gestão individual.

A vinculação da receita às esferas locais de poder é constitucionalmente possível por meio de emenda constitucional que altere a redação do inciso IV do artigo 167, da Constituição Federal, fazendo incluir entre as exceções da não vinculação, um percentual da receita dos impostos destinado à execução do orçamento solidário. O Poder Legislativo manterá sua atribuição de chancela, convertendo a decisão local em direito positivo, o que garantirá a efetiva realização do orçamento.

A vinculação do destino da arrecadação de impostos à decisão coletiva promoverá vínculos de interesse comum necessários à solidariedade existencial. Este modelo de solidariedade é compatível com a pós-modernidade, pois será mantida a individualidade em tudo aquilo que o homem consegue realizar na esfera privada e o vinculará aos demais contribuintes naquilo que deseja, mas que somente ocorrerá pela intervenção do Estado prestador. Ao vincular a receita o Estado impulsiona a cidadania, pois o contribuinte se unirá aos demais por um interesse comum e ao participar da esfera coletiva exercerá a cidadania fiscal.

Consoante a posição que a solidariedade se situa no quadro constitucional brasileiro, com vistas ao sistema tributário nacional, foi possível, com base na teoria de José Casalta Nabais, conceituar a solidariedade como direito/dever. Neste sentido, a solidariedade existencial é uma categoria de direito/dever, de natureza cívico-política, que expressa a responsabilidade comunitária do cidadão.

No contexto da vinculação da receita tributária a decisão democrática das esferas locais de poder, permite concluir que a cidadania fiscal, como o direito que o cidadão tem de participar da escolha do destino da arrecadação tributária, decorre de seu dever fundamental de pagar impostos.

Num Estado Fiscal, mantido pela tributação, que se constitui em democrático de direitos, na forma republicana e modelo federado, é essencial para implementação de seus objetivos a participação ativa do contribuinte na definição dos destinos da receita tributária. Neste modelo, a cidadania fiscal apresenta-se como um mecanismo viabilizador do direito/dever de solidariedade existencial.

Não se propõe nos limites desta tese violar a cláusula pétrea da separação dos poderes. Pois, o orçamento solidário pode ser construído pela alteração do artigo 167, IV, da Constituição Federal, vinculando-se percentual da receita dos impostos às decisões da comunidade. E após o processo de escolha coletiva, se propõe a chancela da decisão pelo Poder Legislativo, respeitando-se assim sua função. Não haverá usurpação de

poder, mas simples distribuição de funções.

O dever de solidariedade restará legislado constitucionalmente e deverá posteriormente ser regulamentado na esfera do legislador ordinário. Esta é uma das formas jurídicas de cumprir a Constituição, efetivando a soberania popular nela prevista como fundamento do Estado Democrático de Direito, por um mecanismo de exercício direto do poder pelo povo, sem, contudo, desprezar a forma representativa em outras esferas.

A atuação direta do povo no que diz respeito aos destinos da receita tributária justifica-se pelo fato de que o contribuinte é o mantenedor do Estado Fiscal e a receita arrecadada passa a integrar o patrimônio coletivo de interesse comum. Portanto, o que é coletivo deve ser gerido na esfera da ágora.

Por fim, afirma-se como tese que o *orçamento solidário* (a vinculação de percentuais da receita tributária dos impostos às escolhas das esferas locais de poder - conselhos) é o vínculo que une o direito à cidadania fiscal ao direito/dever correlato de *solidariedade existencial*, num Estado Fiscal Social.



## REFERÊNCIAS

A NOSSA CONSTITUIÇÃO. Roma, 27 dez. 1947. p. 289-315.

Disponível em:

<[http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti\\_di\\_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf](http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf)>. Acesso em: 8 out. 2016.

ALMEIDA, Aníbal. **Teoria pura da imposição**. Coimbra: Almedina, 2000.

ALVES, Márcio Moreira. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. Prefácio de Maurício Tragtenberg. 8ªed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AMARAL, Gilberto Luiz do et al. **Estudo sobre os dias trabalhados para pagar tributos**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT), maio 2016. Disponível em: <[http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2465/DIASTRAB\\_ALHADOSPARAPAGARIMPOSTOS2016.pdf](http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2465/DIASTRAB_ALHADOSPARAPAGARIMPOSTOS2016.pdf)>. Acesso em: 8 set. 2016.

ANDRADE, Maria Inês Chaves de. **A fraternidade como direito fundamental entre o ser e o dever ser na dialética dos opostos de Hegel**. Coimbra: Edições Almedina S/A, 2010.

ANTUNES, José Pinto. O princípio federativo. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. V, p. 105-21, 1953.

AQUINO, Tomas de. **La monarquia**. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2002. (tradução livre).

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

\_\_\_\_\_. **A dignidade da política:** ensaios e conferências. Antônio Abranches (org.); Trad. Helena Martins e outros. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993.

\_\_\_\_\_. **Sobre a revolução.** Trad. Denise Bottmann. Apresentação: Jonathan Schell. 2. reimp. São Paulo: Companhia da Letras, 2011.

\_\_\_\_\_. **Origens do totalitarismo:** antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

\_\_\_\_\_. **A condição humana.** Trad. Roberto Raposo; revisão técnica e apresentação Adriano Correia. 12. ed. rev. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

\_\_\_\_\_. **Crises da República.** Trad. José Volkmann. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2015. (Debates; 85/Dirigida por J. Guinsburg).

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos.** Trad. Mário da Gama Kury. 2. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992.

\_\_\_\_\_. **Política.** Trad. Mário da Gama Kury. 3. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. **Ética a Nicômaco.** 4. ed. Brasília: UnB, 2001a.

\_\_\_\_\_. **Política.** São Paulo: Martin Claret, 2001b. (Coleção A obra-prima de cada autor). Disponível em: <lelivros.black/book/baixar-livro-a-politica-aristoteles>. Acesso em: 25 jun. 2016.

ARNAUD, André-Jean *et al.* **Dicionário enciclopédico de teoria e sociologia do direito.** Rio de Janeiro, Renovar, 1999.

ARNAUT, Luiz. **Constituição Francesa de 1791.** 4 p. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2016.

ARRETCHE, Marta; RODDEN, Jonathan. Política distributiva na federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, 2004, v. 47, n. 3, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582004000300004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582004000300004)>. Acesso em: 5 ago. 2016.

ATALIBA, Geraldo. **República e Constituição**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

\_\_\_\_\_. **Hipótese de incidência tributária**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999. (Coleção Estudos de Direito Tributário).

\_\_\_\_\_. **República e Constituição**. 2. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Hipótese de incidência tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

ÁVILA, Fernando Bastos de. **Pequena enciclopédia de doutrina social da igreja**. 2. ed. Rio de Janeiro: Loyola, 1993.

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 3. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

BACCELLI, Luca. Maquiavel, a tradição republicana e o Estado de Direito. In: COSTA, Pietro; ZOLO, Danilo (org.). **O Estado de Direito: história, teoria, crítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

BAGGIO, Antonio Maria (org.). **O princípio esquecido: a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas**. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2008. v. 1.

BALEEIRO, Aliomar. **Uma introdução à ciências das finanças**. 14. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1992.

\_\_\_\_\_. **Limitações constitucionais ao poder de tributar**. 8. ed. atual. por Misabel Breu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar. Poder executivo e poder de tributar. In: BORGES FILHO, Nilson (org.). **Direito, Estado, Política e sociedade em transformação**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor/CPGD – UFSC, 1995.

\_\_\_\_\_. **Manual de direito tributário**. Florianópolis: Diploma Legal, 1999. Livro 1.

\_\_\_\_\_. **História do tributo no Brasil**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; LORENZONI, Roger. Aspectos jurídico-políticos da atividade tributária do Estado contemporâneo na era da globalização. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar; PALMEIRA, Marcos Rogério (org.). **Temas de direito tributário: estudos em homenagem ao Prof. Índio Jorge Zavarizi**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2001.

BARBOSA, Ruy. **Organização das finanças republicanas**. Sessão em 16 de novembro de 1890. p. 79-155. Disponível em: <[http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui\\_barbosa/p\\_a2.pdf](http://www.casaruibarbosa.gov.br/dados/DOC/artigos/rui_barbosa/p_a2.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Relatório do Ministro da Fazenda Ruy Barbosa em janeiro de 1891**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1891. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/222318>>. Acesso em: 28 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **A Constituição de 1891**. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1946. (Livro XVII, Tomo I. Obras completas de Rui Barbosa). Disponível em: <<http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=ObrasCompleta sRuiBarbosa&PagFis=20230&Pesq=A%20constitui%C3%A7%C3%A3o%20de%201891>>. Acesso em: 4 maio 2016.

\_\_\_\_\_. **Oração aos moços: discursos, orações e conferências**. Salvador: EBED – Editora Desenvolvimento de Executivos do Brasil Ltda., 1966. v. II, Tomo II.

\_\_\_\_\_. **Conferência no asilo de Nossa Senhora de Lourdes: discursos, orações e conferências**. Salvador: EBED – Editora Desenvolvimento de Executivos do Brasil Ltda., 1967a. V. II, Tomo II.



\_\_\_\_\_. **Resposta a César Zama:** discursos, orações e conferências. Salvador: EBED – Editora Desenvolvimento de Executivos do Brasil Ltda., 1967b. V. II, Tomo II.

BARRETO, Paulo Ayres. A tributação no setor industrial. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas:** do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Contribuições:** regime jurídico, destinação e controle. 2. ed. São Paulo: Noeses, 2011.

BARRETTO, Vicente de Paulo (coord.). **Dicionário de filosofia do direito.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROCAL, André. **Ajuste fiscal esbarra na injusta carga tributária brasileira.** 4 set. 2015. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/economia/ajuste-fiscal-esbarra-na-injusta-carga-tributaria-brasileira-1336.html>>. Acesso em: 18 ago. 2016.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo:** os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida.** Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001.

BECKER, Alfredo Augusto. **Teoria geral do direito tributário.** 3. ed. São Paulo: Lejus, 2002.

BÍBLIA ON LINE. **Daí a César.** Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/busca?q=dai%20a%20c%C3%A9sar>>. Acesso em: 4 jul. 2016a.

\_\_\_\_\_. **Êxodo 16.** Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/ex/16>>. Acesso em: 4 jul. 2016b.

\_\_\_\_\_. **Levítico 12.** Disponível em: <<https://www.bibliaonline.com.br/acf/lv/12>>. Acesso em: 4 jul. 2016c.

BOBBIO, Norberto. **Igualdade e liberdade**. 3. ed. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. e ampl. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. **A era dos direitos**. Trad. de Carlos Nelson Coutinho; Apresentação Celso Lafer. 4. imp. nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado liberal ao Estado social**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, Editores, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma nova hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2008b.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H. (org.). **Orçamento participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BORGES FILHO, Nilson. A difícil travessia da transição. In: BORGES FILHO, Nilson (org.). **Direito, Estado, Política e sociedade em transformação**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor/CPGD – UFSC, 1995.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no *Cóllege de France* (1989-92). Edição estabelecida por Patrick Champagne et al. Trad. Rosa Freire d'Aguilar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOUSFIELD, Rodrigo. **PPP's sob o viés de um serviço público democrático**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2008.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm)>. Acesso em: 2 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934)**. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 5 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Constitucional n. 4, de 20 de setembro de 1940**. Emenda o art. 20 da Constituição. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicon/1940-1949/leiconstitucional-4-20-setembro-1940-373594-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 1.079, de 10 de abril de 1950**. Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L1079.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L1079.htm)>. Acesso em: 12 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 9 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm)>. Acesso em: 1 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 195, de 24 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a cobrança da Contribuição de Melhoria. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0195.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0195.htm)>. Acesso em: 3 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei n. 2.288, de 23 de julho de 1986**. Cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento, institui empréstimo compulsório para absorção temporária de excesso de poder aquisitivo, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2288.htm)>. Acesso em: 8 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

Acesso em: 2 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.713, de 22 de dezembro de 1988.** Altera a legislação do imposto de renda e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7713.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7713.htm)>. Acesso em: 9

ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 62, de 28 de dezembro de 1989.**

Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp62.htm)>. Acesso

em: 9 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989.** Regulamenta o art.

159, inciso I, alínea c, da Constituição Federal, institui o Fundo

Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, o Fundo

Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE e o Fundo

Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO, e dá outras

providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7827.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7827.htm)>. Acesso em: 3

set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 64, de 18 de maio de 1990.** Estabelece,

de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de

inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp64.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp64.htm)>. Acesso

em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n. 168, de 15 de março de 1990.** Institui o

cruzeiro, dispõe sobre a liquidez dos ativos financeiros, e dá outras

providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/1990-1995/168.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1990-1995/168.htm)>.

Acesso em: 2 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.212, de 24 de julho de 1991.** Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8212cons.htm#art11pa](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8212cons.htm#art11pa)>. Acesso em: 5 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 01 de março de 1994.** Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/ECR/ecr1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ECR/ecr1.htm)>. Acesso em: 23 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Instrução para elaboração da proposta orçamentária da União para 2000;** Manual Técnico de Orçamento (MTO-02). Brasília, Imprensa Nacional, 1999. 186 p. Disponível em:  
<[www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2000.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2000.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 17 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 3.964, de 10 de outubro de 2001.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Saúde e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3964.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm)>. Acesso em: 9 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 116, de 31 de julho de 2003.** Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: < Lei Complementar 116/2003[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp116.htm)>. Acesso em: 29 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 20 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 11.457, de 16 de março de 2007.** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis n. 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, o Decreto-Lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto n. 70.235, de 6 de março de 1972; revoga dispositivos das Leis n. 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 5 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11457.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11457.htm)>. Acesso em: 27 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n. 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis n. 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm)>. Acesso em: 3 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.732, de 22 de novembro de 2012.** Dispõe sobre o primeiro tratamento de paciente com neoplasia maligna comprovada e estabelece prazo para seu início. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112732.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112732.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 12.913, de 18 de dezembro de 2013.** Abre ao Orçamento Fiscal da União, em favor dos Ministérios da Justiça e da Defesa, crédito suplementar no valor de R\$ 404.152.417,00, para reforço de dotações constantes da Lei Orçamentária vigente. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12913.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12913.htm)>. Acesso em: 9 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.019, de 31 de julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/L13019compilado.htm)>. Acesso em: 9 out. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.242, de 30 de dezembro de 2015.** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília, 2015a. Disponível em: <[https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/Ido/Texto\\_Lei.pdf](https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/Ido/Texto_Lei.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Orçamento Cidadão: Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA 2016.** Brasília, 2015b.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.255, de 14 de janeiro de 2016.** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016. Disponível em: <[https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/loa/lei-no-13-255\\_1401165.pdf](https://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2016/loa/lei-no-13-255_1401165.pdf)>. Acesso em: 7 ago. 2016.

BREMAEKER, François E. J. de. **O prejuízo dos Municípios com a renúncia fiscal do FPM e do ICMS.** 2013. Disponível em: <[http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre\\_documento.cfm?arquivo=\\_repositorio/\\_oim/\\_documentos/44B67489-BC1C-DA6C-348B6462D95DD51B22072013115335.pdf&i=2440](http://www.oim.tmmunicipal.org.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/44B67489-BC1C-DA6C-348B6462D95DD51B22072013115335.pdf&i=2440)>. Acesso em: 2 jun. 2016.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. **The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy.** Indianapolis: Liberty Fund, 1999. (e-book)

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/198>. Acesso em 18.nov.2016

BURKE, Edmund. **Reflexões sobre a Revolução na França.** Tradução, apresentação e notas de José Miguel Nanni Soares. São Paulo: EDIPRO, 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 299, de 2013.** Altera o art. 88 da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589224>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito constitucional e teoria da Constituição.** 7. ed. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

CARRAZZA, Roque Antonio. **Curso de direito constitucional tributário.** 23. ed. São Paulo; Malheiros, 2007.

CARTA ENCÍCLICA. Papa João XXIII. **Pacem in Terris** (Encíclica), I, n. 58, 1963. Disponível em: <<http://w2.vatican.va/content/john->



xxiii/pt/encyclicals/documents/hf\_j-xxiii\_enc\_11041963\_pacem.html>. Acesso em: 2 set. 2016.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CATARINO, João Ricardo. **Para uma teoria política do tributo**. 2ªed. rev., ampl.e actual. Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n. 184. Lisboa: Centro de estudos fiscais. Direção Geral dos Impostos. Ministério das Finanças. 2009.

CÍCERO, Marco Túlio. **Dos deveres**. Trad. Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2007. (Coleção A obra prima de cada autor).

\_\_\_\_\_. **Da República**. Apresentação Néelson Jahr Garcia. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/20423821/cicero-da-republica>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Editores, 2005.

COMTE, Auguste. **Curso de filosofia positiva**: Discurso sobre o espírito positivo; Discurso preliminar sobre o conjunto do positivismo; Catecismo positivista. Seleção de textos de José Arthur Giannotti; trad. José Arthur Giannotti e Miguel Lemos. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Os pensadores).

CONSTITUIÇÃO. 1958. 44 p. Disponível em: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/portugais/constitution\\_portugais.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/portugais/constitution_portugais.pdf)>. Acesso em: 8 out. 2016.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS Unidos da América. 1787. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>>. Acesso em: 3 maio 2016.

CONSTITUIÇÃO FRANCESA. 1791. Disponível em:  
<<http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/const91.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2016.

CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos públicos**: Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

\_\_\_\_\_. Transferências voluntárias geram desequilíbrio federativo. **Revista Consultor Jurídico**, 28 ago. 2012. Disponível em:  
<<http://www.conjur.com.br/2012-ago-28/contas-vista-transferencias-voluntarias-geram-desequilibrio-federativo>>. Acesso em: 30 jun. 2016.

CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

CONTEPELLI, Ernani. **Asimetrías en el federalismo fiscal y solidaridad**. Granada: Editorial Comares, 2015. (Colección Estudios de Derecho Constitucional) (tradução livre).

CORRÊA, Caetano Dias. Direito, religião e fiscalidade no antigo testamento. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). **O tributo na história**: da antiguidade à globalização. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **O conceito de interesse público no Estado Constitucional de Direito**: o nome regime jurídico administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Tese (doutorado). Orientador: Ubaldo Cesar Balthazar; coorientador: João Manuel Ricardo Catarino. Universidade Federal de Santa Catarina. Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis: 2014

CRUZ, Paulo Márcio; CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. O princípio republicano: aportes para um entendimento sobre o interesse da maioria. In **Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito** (RECHTD), 1(1): p. 87-96; janeiro-junho 2009. Disponível em:  
<http://revistas.unisinos.br/index.php/RECHTD/article/view/5139>

DABIN, Jean. *Théorie générale du droit*. 2. ed. Bruxelles: Bruylant, 1953. (livre tradução)

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2001.

DAL RI JÚNIOR, Arno; DAL RI, Luciene. Dar a César o que é de César: imposições fiscais no mundo romano. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). **O tributo na história**: da antiguidade à globalização. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 29. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DECLARAÇÃO DE DIREITOS do homem e do cidadão. 1789. 2 p. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 6 out. 2016.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Jan. 2009. 10 p. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>>. Acesso em: 8 out. 2016

DELGADO, Guilherme. **Macrodiagnóstico do mercado de trabalho para a Previdência Social: 1980-2006**. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2007\\_nt03\\_marco\\_disoc.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/2007_nt03_marco_disoc.pdf)>. Acesso em: 6 ago. 2016.

DEMO, Pedro. **Solidariedade como efeito de poder**. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2002. (Coleção Prospectiva, v. 6).

DERZI, Misabel Abreu Machado. A causa final e a regra-matriz das contribuições. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas**: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI LORENZO, Wambert Gomes. **Teoria do Estado de solidariedade:** da dignidade da pessoa humana aos seus princípios corolários. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DICIONÁRIO DO AURÉLIO. **Significado de fraternidade.**

Disponível em: <<https://dicionariodoaurelio.com/fraternidade>>. Acesso em: 8 out. 2016.

DÓRIA, Antônio Roberto Sampaio. **Discriminação de rendas tributárias.** São Paulo: José Bushastsky Editor, 1972.

DUGUIT, Léon. **Le droit objectif et la loi positive.** Paris: Albert Fontemoing Editeur, 1901. (livre tradução).

\_\_\_\_\_. **Les transformations général es du droit privé de puis le Code Napoléon.** Paris: Librairie Félix Alcan, 1912. (livre tradução).

\_\_\_\_\_. **Les transformations du droit public.** Paris: Librairie Armand Colin, 1913. (livre tradução).

\_\_\_\_\_. **Traité de droit constitutionnel.** 3. ed. Tom I. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & C. Éditeurs, 1927. Tom I. (livre tradução)

\_\_\_\_\_. **Traité du droit constitutionnel.** 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemoing & Co. Éditeurs, 1928. T. II. (livre tradução).

Disponível em:

<<http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k57261436/f69.item.r=.zoom>>.

Acesso em: 7 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Manual de derecho constitucional.** Trad. José G. Acuña. Granada: Editorial Comares, 2005.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos do direito.** Trad. Márcio Pugliesi. São Paulo: Martin Claret, 2009 (Coleção a obra-prima de cada autor; 267).

DURKHEIM, Émile. **Fato social e divisão do trabalho.** Apresentação e comentários Ricardo Musse; trad. Cilaine Alves Cunha e Laura Natal Rodrigues. São Paulo: Ática, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Nelson Boeira. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

ESTEVAN, Juan Manuel Marquero. **La función del tributo en el Estado social y democrático de Derecho**. Prólogo de Juan Ramllo Massanet. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002. (livre tradução).

ETZIONI, Amitai. **La tercera vía hacia una buena sociedad**: propuestas desde El comunitarismo. Madrid: Trotta, 2001.

FALCÃO, Amílcar. **Introdução ao direito tributário**. 5. ed. rev. e atual. por Flávio Bauer Novelli. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

FARIA, Rodrigo Oliveira. Comentários ao artigo 75 da Lei 4.320/64. In: CONTI, José Mauricio (coord.). **Orçamentos públicos**: a Lei 4.320/1964 comentada. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FARIAS, José Fernando de Castro. **A origem do direito de solidariedade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

\_\_\_\_\_. **A teoria do Estado no fim do século XIX e no início do século XX**: enunciados de Léon Duguit e de Mauricie Hauriou. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Edición de Miguel Carbonell. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **A democracia possível**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1974.

\_\_\_\_\_. **Sete vezes democracia**. São Paulo: Convívio, 1977.

\_\_\_\_\_. **Princípios fundamentais do direito constitucional**: o estado da questão no início do século XXI, em face do direito comparado e, particularmente, do direito positivo brasileiro. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direitos humanos fundamentais**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

FLORES, Joaquín Herrera. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Trad. Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger, Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

FORSTHOFF, Ernst. **El Estado da la sociedad industrial**: el modelo de la República Federal de Alemania. Trad. Luis López Guerra y Jaime Nicolás Muñiz. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975. (livre tradução).

FRANCO, António Luciano Pacheco de Sousa. **Finanças públicas e direito financeiro**. 2. ed. Coimbra: Almedina, 1988.

FURTADO, Celso. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira S.A., 1968. (Coleção Nossa América; v. 2. Série Ensaios).

G1. **Brasil tem IR maior que o da OCDE, mas carga tributária total maior**. 9 set. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/brasil-tem-ir-menor-que-o-da-ocde-mas-carga-tributaria-total-maior.html>>. Acesso em: 6 ago. 2016.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Despesas correntes da União**: visões, omissões e opções. Brasília, 2008. 40 p. (Texto para discussão n. 1.319). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4565](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4565)>. Acesso em: 29 jul. 2016.

GASSET, José Ortega y. **A rebelião das massas**. Edição Ridendo Castigat Mores. Versão para eBook. eBooksBrasil.com. Fonte Digital: [www.jahr.org](http://www.jahr.org). 1 dez. 2003. p. 7-75. Disponível em: <<http://www.cisc.org.br/portal/biblioteca/rebeliaodasmassas.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2016.

GOMES, Laurentino. **1889**: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da Monarquia e a Proclamação da República no Brasil. São Paulo: Globo, 2013.

GRECO, Marco Aurelio. A destinação dos recursos decorrentes da contribuição de intervenção no domínio econômico – Cide sobre combustíveis. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 104. São Paulo: Dialética, 2004.

GROLI, Irio. Democracia participativa e o processo judicial. In: WOLKMER, Antonio Carlos; MEZZAROBIA, Orides (org.). **Crise da justiça e democratização do direito**. Joaçaba: UNOESC, 1999.

GROTIUS, Hugo. **O direito da guerra e da paz**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: UNIJUÍ, 2004. v. I. (Coleção Clássicos de Direito Internacional/Coordenador: Arno Dal Ri Júnior).

HABERMAS, Jürgen. **A constelação pós-nacional: ensaios políticos**. Tradução de Márcio Seligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre a facticidade e validade**. Vol I. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2012.

\_\_\_\_\_. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Tradução: George Sperber; Paulo Astor Soethe e Milton Camargo Mota. 2.ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004

HENRIQUES, Elcio Fiori. **Os benefícios fiscais no direito financeiro e orçamentário: o gasto tributário no direito brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2010.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, formas e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução Rosina D'Angina; consultor jurídico Thélío de Magalhães. São Paulo: Martin Claret, 2009. Coleção A obra-prima de cada autor).

HÖFFE, Otfried. **A democracia no mundo de hoje**. Trad. Tito Lívio Cruz Romão; [Revisão da tradução Luiz Moreira]. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

HONNETH, Axel. **Luta pelo reconhecimento:** a gramática dos conflitos sociais. São Paulo: Editora 24, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **Séries históricas e estatísticas.** Disponível em:

<<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>.

Acesso em: 2 ago. 2016.

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. **De 30 países, Brasil é o que oferece menor retorno dos impostos ao cidadão.** 21

set. 2015. Disponível em: <<http://www.ibpt.com.br/noticia/2260/De-30-paises-Brasil-e-o-que-oferece-menor-retorno-dos-impostos-ao-cidadao>>.

Acesso em: 9 maio 2016.

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação/ACSP – Associação Comercial de São Paulo. **Estudo comemorativo aos 10 anos do Impostômetro (2005-2015).** Disponível em:

<[http://libra.ibpt.org.br/campanha-](http://libra.ibpt.org.br/campanha-impotometro/docs/EstudoImpostometro20150505.pdf)

[impotometro/docs/EstudoImpostometro20150505.pdf](http://libra.ibpt.org.br/campanha-impotometro/docs/EstudoImpostometro20150505.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2016.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do IPEA n. 92. **Equidade fiscal no Brasil:** impactos distributivos da

tributação e do gasto social. 19 maio 2011. 25 p. Disponível em:

<[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519\\_comunicadoipea92.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/110519_comunicadoipea92.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2016.

JONAS, Hans. **O princípio responsabilidade:** ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Tradução do original alemão Marijane Lisboa, Luiz Barros Montez. Rio de Janeiro: Contraponto: Ed. PUC-Rio, 2006.

KANT, Immanuel. **A paz perpétua e outros opúsculos.** Trad. Artur Morão. Lisboa: Edições 70, 1992.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda.** Trad. Mario R. da Cruz; Revisão Técnica de Cláudio Roberto Contador. São Paulo: Atlas, 1982.



LEAL, Gabriel Prado. Exceção econômica e governo de crise nas democracias. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da (coord.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 4ªed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEONEL JUNIOR, Gladstone. **O novo constitucionalismo latino-americano: um estudo sobre a Bolívia**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2015.

LEVY, Joaquim Vieira Ferreira. Robustez fiscal e qualidade do gasto como ferramentas para o crescimento. In: CDPP – Centro de Debates de Políticas Públicas. **Coletânea de capítulos da agenda sol a luz do sol**. Set. 2014. p. 51-65. Disponível em: <[http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol\\_v2509.pdf](http://cdpp.org.br/novo/wp-content/uploads/2014/09/Coletanea-Sob-a-Luz-do-Sol_v2509.pdf)>. Acesso em: 9 ago. 2016.

LIPOVETSKY, Gilles. **A era do vazio: ensaios sobre o individualismo contemporâneo**. Trad. Terezinha Monteiro Deutsch. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. Chicago: The University of Chicago Press/Library Colorado Baptist Universit, 1962. (livre tradução).

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna**. Trad. Ricardo Corrêa Barbosa; posfácio: Silviano Santiago. 15. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 2013.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MADISON, James. **República y libertad**. Edición, estudio preliminar y traducción de Jaime Nicolás Muñiz. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os artigos federalista (1787-1788)**: edição integral. Apresentação Issac Krammick; Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGALDI, Nuria. **Procura existencial, Estado de derecho y Estado social**: Ernst Forsthoff y la crisis de Weimar. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007. (Série de teoria jurídica y filosofía del derecho, n. 48).

MAGALHÃES, Adriana. **Especial das CPIs – CPI do orçamento**. 22 jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/REPORTAGEM-ESPECIAL/329655--ESPECIAL-DAS-CPIS---CPI-DO-ORCAMENTO---%28-07-09-%29.html>>. Acesso em: 4 set. 2016.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio**. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

MARTINS, Ives Gandra Da Silva; NUNES, Mérces da Silva. **Empréstimo compulsório instituído pelo Decreto-lei n. 2.288/86 e exigido na aquisição de veículos pela municipalidade de São Paulo – Inconstitucionalidade da pretensão federal – Parecer n. 0028**. 30 jul. 1987. Disponível em: <<http://www.gandramartins.adv.br/parecer/detalhe/id/PA02715>>. Acesso em: 6 jul. 2016.

MATTOS, Samuel da Silva. **Princípio da progressividade tributária como pressuposto para a realização da justiça social**. 2005. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005. Trabalho não publicado.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Prestação de serviços públicos e administração indireta**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. 28ªed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 67, de 22.12.2010. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEZZAROBBA, Orides. O partido político: concepção tradicional e orgânica. In **Revista de informação legislativa**, v. 31, n. 122, p. 133-143, abr./jun. 1994. Disponível em:  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/176215>. Acesso em 20.nov.2016

\_\_\_\_\_. A reforma política e a crise de representatividade do sistema partidário brasileiro. In **Revista Sequência**, n. 53, p. 95-112. UFSC, Florianópolis: dez. 2006. Disponível em:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/1477>

\_\_\_\_\_. **Partidos políticos: princípios e garantias constitucionais**. Lei 9.096/95 – Anotações jurisprudenciais. Curitiba: Juruá, 2008.

MOLL, Luiza Helena. Orçamento Participativo de Porto Alegre. **Revista Sequência**, n. 53, p. 95-112, Florianópolis: UFSC, dez. 2006. Disponível em:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/issue/view/1511/showToc>

MONTESQUIEU, Charles de. **O espírito das leis**. Introdução, tradução e notas de Miguel Morgado. Portugal: Edições 70, 2012.

MORAIS, José Luís Bolzan de. De sonhos feitos, desfeitos e refeitos vivemos a globalização in SARLET, Ingo Wolfgang. **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MOTA, Sergio Ricardo Ferreira. Função social do tributo no Brasil. In: **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, n. 97, p. 49-63, 2011.

MOUNIER, Emmanuel. **O personalismo**. Trad. José Bénard da Costa. Santos, SP: Livraria Martins Fontes Editora, 1964.

MUNÔZ, Cristina Sánchez. **Hannah Arendt – espacio de la política**. Prólogo de Javier Muguerza. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

NABAIS, José Casalta. Solidariedade social, cidadania e direito fiscal. In: GRECO, Marco Aurélio; GODOI, Marciano Seabra (coord.). **Solidariedade social e tributação**. São Paulo: Dialética, 2005.

\_\_\_\_\_. A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 20, p. 1-24, out. 2007. Disponível em <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/285002>>. Acesso em: 27 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. **Estudos de direito fiscal**: por um estado fiscal suportável. Coimbra: Almedina, 2010a. v. III.

\_\_\_\_\_. **Estudos sobre autonomias territoriais, institucionais e cívicas**. Coimbra: Almedina, 2010b.

\_\_\_\_\_. **O dever fundamental de pagar impostos**: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo. Coimbra: Almedina, 2012.

NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. (coord.). **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011.

NUNES, Edison. Fragmentação de interesses e morosidade do parlamento brasileiro. In: MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Revenue Statistics – OECD countries**: comparative tables. Disponível em: <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

\_\_\_\_\_. **América Latina e o Caribe**: a receita tributária tem ligeiro crescimento, mas permanece bem abaixo dos níveis da OCDE. 16 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.oecd.org/ctp/america-latina-e-o-caribe-a-receita-tributaria-tem-ligeiro-crescimento-mas-permanece-bem-abaixo-dos-niveis-da-ocde.htm>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

OECD – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

Econômico. **Estatísticas sobre receita na América Latina 1990-2010.** Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL\\_PT\\_country%20note\\_final.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/BRAZIL_PT_country%20note_final.pdf)>. Acesso em: 1 ago. 2016.

OLIVEIRA, Fabio Corrêa Souza de. **Morte & vida da Constituição dirigente.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. O princípio da fraternidade no âmbito das revoluções moderna e contemporânea. In: VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maira Boschi Aguiar de (org.). **Direitos na pós-modernidade: a fraternidade em questão.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011. p. 33-108.

PASOLD, Cesar Luiz. **Função social do Estado contemporâneo.** Florianópolis: Editora do Autor, 1984.

\_\_\_\_\_. A função social do Estado Contemporâneo e a administração tributária: reflexões iniciais. In: BORGES FILHO, Nilson (org.).

**Direito, Estado, Política e sociedade em transformação.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor/CPGD – UFSC, 1995.

PERELMANN, Chaïm. **Über die gerechtigkeit.** München: Verlag H. Beck, 1980. (livre tradução).

PILATI, José Isaac. **Direito à saúde e democracia sanitária:** contribuição sob o prisma do direito romano. São Paulo: Exposição na Oficina de Pesquisa Direito à Saúde e Democracia Sanitária, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Propriedade e função social na pós-modernidade.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013b.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

**Ranking IDH global 2014.** Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 1 ago. 2016.

PIRES, Valdemir. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz.** Piracicaba, Edição do Autor, 1999.

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. **O liberalismo político.** Apresentação Carlos Henrique Cardim. Instituto Teotônio Vilela. Brasília: Ática, 2000. (Coleção Pensamento Social-Democrata).

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Medidas provisórias.** 30 mar. 2016. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/legislacao/medidas-provisorias>>. Acesso em: 9 set. 2016.

REDAÇÃO PRAGMATISMO. **Ronaldo Caiado chama Lindbergh Farias para briga na comissão do impeachment.** 3 maio 2016. Disponível em: <<http://www.pragmatismopolitico.com.br/2016/05/ronaldo-caiado-chama-lindbergh-farias-para-briga-na-comissao-do-impeachment.html>>. Acesso em: 7 maio 2016.

REGO, Walquiria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família:** autonomia, dinheiro e cidadania. São Paulo: UNESP, 2013.

RIGHI, Simone Horta; MARINHO, Anapaula Trindade. Sistema fiscal francês. In: BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (org.). **O tributo na história:** da antiguidade à globalização. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

ROCHA, Leonel Severo. A democracia racional: a teoria do sufrágio de Rui Barbosa. In: BORGES FILHO, Nilson (org.). **Direito, Estado, Política e sociedade em transformação.** Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor/CPGD – UFSC, 1995.

ROPELATO, Daniela. Notas sobre participação e fraternidade. In: BAGGIO, Antonio Maria (org.). **O princípio esquecido:** a fraternidade na reflexão atual das ciências políticas. Trad. Durval Cordas, Iolanda Gaspar, José Maria de Almeida. Vargem Grande Paulista, SP: Cidade Nova, 2008. v. 1.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Emílio ou da educação.** Trad. Sérgio Milliet. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

\_\_\_\_\_. **Do contrato social.** São Paulo: Martin Claret, 2001. (Coleção A obra-prima de cada autor).

\_\_\_\_\_. **Do contrato social ou princípios do direito político.** São Paulo: Martin Claret, 2006.

SABINE, George H. **História das teorias políticas**. Trad. Ruy Jungmann. São Paulo: Fundo de Cultura S.A., 1964.

SANTANA, Irailson Calado (org.). **Carga tributária no Brasil 2014: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: Esplanada dos Ministérios, 2015. 55 p. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/29-10-2015-carga-tributaria-2014>>. Acesso em: 2 set. 2016.

SANTANA, Irailson Calado (org.). **Carga tributária no Brasil 2015: análise por tributos e bases de incidência**. Brasília: Esplanada dos Ministérios, 2016. 57 p. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/ctb-2015.pdf>. Acesso em 20.nov.2016

SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de Direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTI, Eurico Marcos Diniz de; CANADO, Vanessa Rahal. Direito tributário e direito financeiro: reconstruindo o conceito de tributo e resgatando o controle da destinação. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas: do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa,(org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.(p.38-82)

SANTOS, Leonel Ribeiro dos. Kant e o regresso à natureza como paradigma estético. In: SANTOS, Leonel Ribeiro dos (org.). **Kant em Portugal: 1974-2004**. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2007. (Coleção Studia1).

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Reserva do possível, mínimo existencial e direitos humanos. **Verba Juris**, ano 4, n. 4, Universidade Federal da Paraíba (UFPB) Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídicas, p. 79-104, jan./dez. 2005. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/index.php/vj/article/view/14814/8375>>. Acesso em: 6 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Aspectos financeiros de organização territorial do Brasil. In: **Revista Dialética de Direito Tributário**, n. 112, p. 16-31, jan. 2005.

SCAFF, Fernando Facury; SILVEIRA, Alexandre Coutinho da. Competência tributária, transferências obrigatórias e incentivos fiscais. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury; BRAGA, Carlos Eduardo Faraco (org.). **Federalismo fiscal**: questões contemporâneas. Florianópolis: Conceito Editorial, 2010.

SCHWARTZ, Bernard. **O federalismo norte-americano atual**: uma visão contemporânea. Tradução de Elcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta; revisão Ricardo Doniselli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Emenda Constitucional n. 55, de 2016**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/12733>>. Acesso em: 14 dez 2016.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei do Senado n. 316, de 2015 (complementar)**. Disponível em: <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121426>>. Acesso em: 6 maio 2016.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: *Qu'est-ce que Le Tiers État?* 4. ed. Org. e introd. Aurélio Wander Bastos. Trad. Norma Azevedo. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.



SIGNATES, Luiz. **O conceito de solidariedade**. 1998. Disponível em: <[http://www.gers.com.br/pag\\_artigos/artigos/conceito\\_solidariedade.pdf](http://www.gers.com.br/pag_artigos/artigos/conceito_solidariedade.pdf)>. Acesso em: 27 nov. 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 20. ed. rev. e atual. nos termos da Reforma Constitucional (até a Emenda Constitucional n. 35, de 20.12.2001). São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, Tarcísio. Da participação que temos à que queremos: o processo do Orçamento Participativo na cidade do Recife. In AVRITER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003. (p.297-334).

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 1996. (V. II; Introdução de Edwin Cannan).

SOARES, Miranda Márcia. **Repasses financeiros e voluntários da União aos Municípios brasileiros**: condicionantes políticos sociais e técnicos. In: 8º Encontro da ABCP, Gramado/RS, ago. 2012. 32 p. Disponível em: <[http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28\\_6\\_2012\\_20\\_41\\_27.pdf](http://www.cienciapolitica.org.br/wp-content/uploads/2014/04/28_6_2012_20_41_27.pdf)>. Acesso em: 1 jul. 2016.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato. A concepção kantiana de relações internacionais em *Para a paz perpétua*. In: SANTOS, Leonel Ribeiro dos (org.). **Kant em Portugal: 1974-2004**. Lisboa: Centro de Filosofia da Universidade de Lisboa, 2007. (Coleção Studia 1).

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 20.nov.2016.

SOUZA, Moacyr Benedicto. O ideal federalista nas Revoluções brasileiras. In **Revista de Informação Legislativa**, v. 23, n. 90, p. 35-52, abr./jun. 1986. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/181717>

SPAGNOL, Werther Botelho. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

STF – Supremo Tribunal Federal. **42 - Retenção de parcela do produto da arrecadação do ICMS, pertencente aos Municípios, em razão da concessão de incentivos fiscais pelo Estado-membro**.

Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciarepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=2579935&numeroProcesso=572762&classeProcesso=RE&numeroTema=42>>. Acesso em: 22 maio 2016.

STRAPAZZON, Carlos Luiz. Âmbito de proteção dos direitos fundamentais de seguridade social: orçamento da seguridade social. In: BAEZ, Narciso Leandro Xavier; SILVA, Rogério Luiz Nery da; SMORTO, Guido (org.). **Os desafios dos direitos humanos fundamentais na América Latina e na Europa**. Joaçaba: Ed. Unoesc, 2012. 646 p.

SPAGNOL, Werther Botelho. **Da tributação e sua destinação**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

TCU – Tribunal de Contas da União. **TC 020.911/2013-0**. 2013. 31 p.

Disponível em:

<[www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20140331/ac\\_0713\\_09\\_14\\_p.doc](http://www.tcu.gov.br/consultas/juris/docs/judoc/acord/20140331/ac_0713_09_14_p.doc)>. Acesso em: 9 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Normativos: início**. Disponível em

<<http://portal.tcu.gov.br/normativos/inicio/inicio.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Transferências constitucionais e legais**. Disponível em:

<<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-fpe-e-fpm/>>. Acesso em: 10 jun. 2016.

TELLES JUNIOR, Goffredo. **Carta aos brasileiros**. Disponível em:

<[http://www.goffredotellesjr.adv.br/site/pagina.php?id\\_pg=30](http://www.goffredotellesjr.adv.br/site/pagina.php?id_pg=30)>. Acesso em 01 ago. 2016.

TESOURO NACIONAL. **Portaria Interministerial n. 163, de 4 de maio de 2001 (atualizada)**. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2013\\_3maio2013.pdf](http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2013_3maio2013.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Transferências constitucionais e legais**. Disponível em: <[www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/transferencias-constitucionais-e-legais)>. Acesso em: 2 jun. 2016.

THOREAU, Henry David. **Desobediência civil**. Trad. Sergio Karam. Porto Alegre: L&PM, 2013.

TIPKE, Klaus; YAMASHITA, Douglas. **Justiça fiscal e princípio da capacidade contributiva**. São Paulo: Malheiros, 2002.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. Trad. Yvonne Jean. 3. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Hucitec, 1989.

\_\_\_\_\_. **A democracia na América**: Livro I – leis e costumes – de certas leis e certos costumes políticos que foram naturalmente sugeridos aos americanos por seu estado social democrático. Trad. Eduardo Brandão. Prefácio, bibliografia e cronologia François Furet. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TÔRRES, João Camillo de Oliveira. **A formação do federalismo no Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1958. v. 308.

TORRES, Ricardo Lobo. **A ideia de liberdade no Estado Patrimonial e no Estado Fiscal**. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

\_\_\_\_\_. **O orçamento da Constituição**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

\_\_\_\_\_. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. v. II.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito financeiro e tributário.** 13. ed. atual. até a publicação da Emenda Constitucional n. 48 de 10.8.2005, e a LC n. 118, de 9.2.2005, que adaptou o Código Tributário Nacional à Lei de Falências. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

\_\_\_\_\_. **O direito ao mínimo existencial.** Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

TUCÍDIDES. **A história da guerra do Peloponeso.** Tradução do Grego: Mário da Gama Cury. Prefácio Hélio Jaguaribe. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001. (Clássicos IPRI, 2).

UNGER, Roberto Mangabeira. **Política:** os textos centrais, a teoria contra o destino. São Paulo: Boitempo; Chapecó/SC: Argos, 2001.

VARSANO, Ricardo et al. **Uma análise da carga tributária no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1998. 71 p. (Texto para discussão n. 583).

Disponível em:

<<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/221347/Varsano%20et%20alii.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2016.

VEDANA, Celso. **Federalismo:** autonomia tributária formal dos municípios. Florianópolis: Habitus, 2002.

VERONESE, Josiane Rose Petry; OLIVEIRA, Olga Maira Boschi de (org.). **Direitos na pós-modernidade:** a fraternidade em questão. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2011.

VIGNOLI, Francisco Humberto. A questão municipal: avanços e retrocessos. In: SANTI, Eurico Marcos Diniz de (coord.). **Curso de direito tributário e finanças públicas:** do fato à norma, da realidade ao conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2008.

VOVELLE, Michel. **A Revolução Francesa:** 1789-1799. Trad. Pedro Elói Duarte. Lisboa: Edições 70, 2007.

WARAT, Luiz Alberto. Incidentes de ternura: o ensino jurídico, os direitos humanos e a democracia nos tempos de pós-totalitarismo. Ensino jurídico: o fracasso de um sonho. In: BORGES FILHO, Nilson (org.). **Direito, Estado, Política e sociedade em transformação**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor/CPGD – UFSC, 1995.

WIKISOURCE. **Declaração da Independência dos Estados Unidos da América**. Disponível em: [https://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_da\\_Independ%C3%Aancia\\_dos\\_Estados\\_Unidos\\_da\\_Am%C3%A9rica](https://pt.wikisource.org/wiki/Declara%C3%A7%C3%A3o_da_Independ%C3%Aancia_dos_Estados_Unidos_da_Am%C3%A9rica)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Síntese de uma história das idéias jurídicas**: da antiguidade clássica à modernidade. 2. ed. rev. Florianópolis: Boiteux, 2008.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao pensamento jurídico crítico**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

WOLKMER, Antonio Carlos; MELO, Milena Petters (org.). **Constitucionalismo latino-americano**: tendências contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013.